



MUNDO EM TRANSIÇÃO

**NOVOS VÉRTICES DE PODER,
INSTITUIÇÕES E COOPERAÇÃO**

**KARINA L. P. MARIANO
ROBERTO GOULART MENEZES
HERMES MOREIRA JR.
(ORGANIZADORES)**



MUNDO EM TRANSIÇÃO

**NOVOS VÉRTICES DE PODER,
INSTITUIÇÕES E COOPERAÇÃO**

**KARINA L. P. MARIANO
ROBERTO GOULART MENEZES
HERMES MOREIRA JR.
(ORGANIZADORES)**



Apoio:



**GOVERNO DO ESTADO
DE MATO GROSSO DO SUL**

Reinaldo Azambuja Silva
Governador do Estado



Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino,
Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul

Márcio de Araújo Pereira
Diretor | Presidente

Editora filiada à

**Associação Brasileira
das Editoras Universitárias**

Universidade Federal da Grande Dourados

Reitora: Liane Maria Calarge

Vice-Reitor: Marcio Eduardo de Barros

Equipe EdUFGD

Coordenação editorial: Rodrigo Garófallo Garcia

Divisão de administração e finanças: Givaldo Ramos da Silva Filho

Divisão de editoração: Cynara Almeida Amaral,

Raquel Correia de Oliveira e Wanessa Gonçalves Silva

e-mail: editora@ufgd.edu.br

A presente obra foi aprovada de acordo com
a Chamada Fundect/SECTEI n. 26/2015 - PUBLICA - MS.

CONSELHO EDITORIAL

Rodrigo Garófallo Garcia

Marcio Eduardo de Barros

Clandio Favarini Ruviano

Angela Dulce Cavenaghi Altemio

Gicelma da Fonseca Chacarosqui Torchi

Rogério Silva Pereira

Eliane Souza de Carvalho

A revisão textual e a normalização bibliográfica deste livro
são de responsabilidade dos organizadores e autores.

Revisão de texto: Fabricia Romaniv

Capa: Ygor Goulart

Projeto gráfico, diagramação,
impressão e acabamento:



EDITORA ÍTHALA R. Pedro Nolasko Pizzatto, 70
Mercês - Curitiba - PR
Fone (41) 3093-5252
<http://www.ithala.com.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M965

Mundo em transição: novos vértices de poder, instituições e
cooperação / Organizadores: Karina L. P. Mariano, Roberto Goulart
Menezes, Hermes Moreira Jr. -- Dourados, MS: EdUFGD, 2017.
435p.

ISBN: 978-85-8147-149-5

Possui referências

1. Política externa. 2. Integração regional. 3. Cooperação
internacional. I. Karina L. P. Mariano. II. Roberto Goulart
Menezes. III. Hermes Moreira Jr. IV. Título.

CDD – 327

©Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD.

Todos os direitos reservados. Permitida a publicação parcial desde que citada a fonte.

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	9
----------------------	----------

Amado Luiz Cervo

APRESENTAÇÃO	13
---------------------------	-----------

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Roberto Goulart Menezes

Hermes Moreira Jr.

I. INTEGRAÇÃO REGIONAL

1. AMÉRICA DO SUL: REGIONALISMO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO.....	23
---	-----------

Marcelo Fernandes de Oliveira

Marcelo Passini Mariano

Lis Barreto

2. A EVOLUÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO MERCOSUL COMO COALIZÃO INTERNACIONAL (1991-2012)	49
---	-----------

Walter Antonio Desiderá Neto

3. O BRASIL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: A UNASUL E AS NOVAS DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO.....	75
---	-----------

Haroldo Ramanzini Júnior

Luís Alexandre Fuccille

Rafael Augusto Ribeiro de Almeida

4. AS ESTRATÉGIAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA ERA LULA: EM BUSCA DE UMA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL..	103
--	------------

Daniela Cristina Comin Rocha

5. PARLAMENTO ANDINO: DESAFIOS E OBSTÁCULOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO ANDINA..... 127

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Bruno Theodoro Luciano

Regiane Nitsch Bressan

6. A EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA NA AMÉRICA DO SUL: UMA POLÍTICA ESTRATÉGICA DO BRASIL..... 155

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

7. CIDADES-GÊMEAS E INTEGRAÇÃO: O CASO DE PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO 175

Márcio Augusto Scherma

II. POLÍTICA EXTERNA

8. COOPERAÇÃO SUL-SUL E CONDICIONALIDADES: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA (2003-2010)..... 197

Roberto Goulart Menezes

Mariana Costa Guimarães Klemig

9. O BRASIL E A COOPERAÇÃO TRILATERAL: UM ESTUDO DE CASO DO PROSAVANA 215

Natalia Noschese Fingermann

10. TRATADOS DE INVESTIMENTOS BRASILEIROS: UM NOVO MODELO DE TRATADOS DE INVESTIMENTOS? 243

Nicolás Marcelo Perrone

Gustavo Rojas de Cerqueira César

11. EL ROL DE CHINA EN LA ESTRUCTURA DE POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA (2000-2016) 259

Alejandro Cesar Simonoff

12. A DIPLOMACIA SUL-AFRICANA EM AÇÃO: O PAPEL DA AGENDA AFRICANA NA INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ÁFRICA DO SUL PÓS-APARTHEID..... 295

Anselmo Otavio

III. NOVOS VÉRTICES DE PODER

13. INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS BRICS NA AGENDA DO BRASIL: A OPÇÃO MULTILATERAL DO GOVERNO LULA 319

Hermes Moreira Jr.

14. O RETORNO DE UMA ILUSÃO: AS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE BRASIL E CHINA (2000-2015) 341

Helton Ricardo Ouriques

Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

15. AS REAÇÕES POLÍTICAS DOMÉSTICAS À CRESCENTE PRESENÇA DA CHINA NA AMÉRICA LATINA: BRASIL, NICARÁGUA E VENEZUELA..... 365

Fidel Pérez Flores

Daniel Jatobá

16. CIÊNCIA E TECNOLOGIA COMO ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: O CASO DO BRASIL E DA CHINA (2003-2010)..... 393

Agnaldo dos Santos

17. AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DE ALGUMAS DE SUAS POTENCIALIDADES..... 407

Antônio José Escobar Brussi

SOBRE OS AUTORES 429



PREFÁCIO

O livro que tenho a honra de prefaciар é um trabalho de grupo. A potencialidade e o mérito do trabalho de grupo emergem do início ao fim do livro. Quando reúne pesquisadores mais experientes e mais jovens, como é o caso, o trabalho de grupo obriga cada um a zelar pelo acurado método, pela linguagem própria da área de estudo e pelo caráter demonstrativo do conhecimento. Conduz, ademais, à autocrítica: como pode alguém figurar entre especialistas sem corresponder às exigências do bom trabalho científico? No campo de estudo das relações internacionais, os benefícios do trabalho de grupo são ainda maiores, visto que, nessa área, se requer maior empenho em observar as preocupações de pesquisa, os objetos e os métodos dos outros.

Essa potencialidade e esse mérito acadêmico perpassam a obra *Mundo em transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação*. Ela analisa a fundo e sob diversas facetas o exercício do poder, a organização do Estado e o impulso recente da integração regional em países da América do Sul.

Os três organizadores da obra provêm de instituições de peso no campo da pesquisa e das publicações na área de relações internacionais: Karina Mariano, da Universidade Estadual Paulista (Unesp); Roberto Goulart Menezes, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília; e Hermes Moreira Jr., do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados.

O leitor poderá observar no livro a heterogeneidade da grande equipe que os três organizadores congregaram para este trabalho: a maior parte exerce suas funções em universidades brasileiras, mas a Argentina e os Estados Unidos também constam, como ainda o renomado Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (Ipea). Os autores mantêm contatos de rotina entre si e com seus pares, sobretudo no seio

das organizações regionais de pesquisa que integram e em encontros científicos que frequentam. Estão, portanto, equipados para extrair de sua experiência profissional a boa aprendizagem que os leva a fazer a autoavaliação necessária para aprimorar o próprio trabalho.

Dois eixos de análise e interpretação da realidade são expostos nos inúmeros textos que compõem o livro: as relações regionais, por um lado, e, por outro, a inserção internacional da América do Sul nas últimas décadas. A experiência brasileira recebe ênfase especial em razão da origem e do ambiente de trabalho da maior parte dos membros da equipe. Contudo, outras experiências e novos desafios da pesquisa na área de relações internacionais também são focalizados.

Destarte, o livro levanta problemas que dirigentes públicos e estudiosos necessitam dominar: os primeiros, para tomar decisões responsáveis e úteis a seus povos; os segundos, para orientar suas pesquisas de modo a servir ao progresso do conhecimento e à tomada de decisões dos primeiros.

Por exemplo, o desenvolvimento. Até quando os países da região permanecerão em um patamar de desenvolvimento inconcluso, que não gera tecnologias próprias e não eleva a competitividade ao nível da competitividade sistêmica? Quais os fatores de obstrução do processo rumo à maturidade no passado, quais as potencialidades acumuladas, quais as expectativas? Por que indústria e serviços permanecem atrasados, enquanto apenas o setor agrícola se alça à competitividade sistêmica?

Além de referir-se o entendimento político regional, o ganho mais precioso do processo de integração, a obra coletiva avalia a experiência da integração com o fim de expor outras conquistas, ainda a meio caminho, é bem verdade: a integração da infraestrutura regional e a integração das economias e das empresas regionais. Enfim, o fortalecimento das relações regionais com o Sul global e com organizações internacionais globais ou regionais. Ademais, é mérito da obra descrever experiências pontuais entre países da região, como também aprofundar suas relações com novos parceiros de fora, além dos parceiros históricos, Estados Unidos, Europa e Japão. Nesse sentido, a obra conduz o observador recém-chegado a sociedades sul-americanas, China e África do Sul, e analisa o peso dessas potências sobre a evolução regional.

Em suma, o leitor tem diante de si a oportunidade de agregar conhecimento novo e consistente sobre a inserção internacional dos países da América do Sul em âmbito regional e global. Esse é o aporte epistemológico de *Mundo em Transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação*.

Amado Luiz Cervo
Universidade de Brasília, março de 2017.



APRESENTAÇÃO

Em 2013, um grupo de pesquisadores que trabalha as temáticas do regionalismo e da política externa brasileira decidiu se articular e cooperar em seus trabalhos de pesquisa, criando a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), que, desde então, promove pesquisas e trabalhos conjuntos. Uma das iniciativas da REPRI foi organizar o Grupo de Trabalho (GT) “Mundo em Transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação” no âmbito do Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), visando promover discussões sobre o reposicionamento dos Estados diante de uma ordem global que está se reconfigurando. Resultado do debate proposto por esse GT e nomeada a partir dele, esta obra reúne 17 textos que, com exceção dos capítulos 10 e 13, foram apresentados e debatidos durante as sessões do GT no biênio 2014-2015.

Seu eixo central são as transformações na política internacional contemporânea ocorridas nas duas primeiras décadas do século XXI, em especial na América do Sul. Nesse período, as mutações na ordem geopolítica internacional tiveram como marcas o fortalecimento da multipolaridade e a ascensão de novos polos de poder. Ao mesmo tempo, vivenciamos uma crise do multilateralismo advinda das mudanças políticas e econômicas em curso, afetando as instituições multilaterais e os regimes internacionais, especialmente diante das mudanças políticas nos Estados Unidos e Europa.

A reflexão sobre essas mudanças é um primeiro passo para compreender o sistema internacional e seus desdobramentos futuros. A partir desse cenário, discute-se as mudanças nas relações de poder e a emergência de novas lideranças políticas, levando em consideração os novos padrões de interação entre as potências estabelecidas, o papel que as instituições e organizações internacionais têm desempenhado nesse

contexto, e o desenvolvimento de diferentes mecanismos de cooperação utilizados pelos Estados e atores não estatais na sua inserção internacional.

Uma questão subjacente aos debates apresentados nesta obra foram as estratégias internacionais dos países do Sul e seus reflexos sobre a política externa dos países emergentes — com especial atenção à política externa brasileira —, sua atuação em instituições internacionais ou negociações e suas relações com as atuais potências, bem como processos de cooperação e os desdobramentos destes para a conformação da atual ordem internacional em transformação. Também foram objetos de reflexão nesses trabalhos os processos de integração, as novas institucionalidades e suas relações com as estratégias dos países periféricos, a análise dos mega-acordos, o debate sobre o regionalismo comparado e as implicações das mudanças no bloco europeu com o Brexit.

Os artigos que compõem esta obra levaram em consideração, em suas análises, as estratégias de inserção dos Estados considerados emergentes que buscam alterar sua condição na atual conjuntura de transformação do sistema internacional, seja por meio de estratégias autônomas — que podem ser analisadas a partir da sua formulação de política externa, da sua relação com as atuais potências ou em seus posicionamentos nas instituições internacionais — ou coletivas, seja por meio de processos de cooperação e regionalismo. A cooperação é entendida aqui como um mecanismo que pode ultrapassar a mera esfera de criação de consensos para articular formalmente grupos como o G20 ou os Brics, por exemplo, ou ainda estabelecer novas institucionalidades, como no caso de processos de integração regional, tais como o Mercado Comum do Sul e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), entre outros.

Desde o final da Guerra Fria, o sistema internacional atravessa uma série de modificações e (re)acomodações que ainda não chegaram a alterar significativamente a sua estrutura, mas que revelam dinâmicas de instabilidade e indicam possíveis mudanças nos padrões prevalentes a partir de novos comportamentos e lideranças que surgiram nas últimas duas décadas, sendo a eleição do presidente Donald Trump nos Estados Unidos da América um novo polo de incerteza nas relações internacionais.

Já os países periféricos buscam formular novas estratégias de inserção internacional, as quais passam pela maneira como se relacionam com o seu entorno e com as potências atuais, buscando maior influência no cenário mundial. Esses movimentos são perceptíveis no seu comportamento no âmbito das instituições internacionais — sejam elas regionais ou multilaterais — e na consolidação de alianças dentro de novos grupos, com os seus vizinhos ou eventuais parceiros hemisféricos, como no caso da cooperação Sul-Sul entre os emergentes.

Na América do Sul, a primeira década do século XXI foi marcada pela vitória de plataformas políticas críticas ao neoliberalismo que conformaram o chamado “giro à esquerda”, abrindo um novo horizonte de possibilidades políticas, econômicas e sociais. Sabemos que esse giro foi parcial e, em alguns casos, representou poucas mudanças com as políticas do Consenso de Washington que dominaram a paisagem política e econômica da América Latina nos anos noventa. Esses novos governos compartilham a preocupação com a justiça social, a defesa da integração regional e mais autonomia em relação aos Estados Unidos.

Na integração regional, a perspectiva mudou do regionalismo aberto para premissas pós-liberais e/ou anti-hegemônicas, com a busca do revigoramento do papel do Estado frente ao mercado para alcançar o desenvolvimento econômico e a superação da pobreza pela tentativa de novas abordagens do desenvolvimentismo. Nesse período, os governos de centro-esquerda pautaram-se pela defesa da integração regional orientados por políticas pós-neoliberais e pela busca de uma inserção internacional autônoma. Desde a crise de 2008, a presença chinesa na região, particularmente suas relações econômicas e comerciais com Argentina e Brasil, aumentou exponencialmente.

Porém, a vitória de Mauricio Macri nas eleições presidenciais na Argentina em 2015 representou a retomada dos governos de perfil conservador na região. Esse movimento ganhou força desde o impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016, a eleição de Pedro Pablo Kuczynski (Peru), a profunda crise política, econômica e social na Venezuela entre outros.

Este livro está dividido em três seções. A primeira contém sete textos que analisam a integração regional com ênfase nos processos em

curso na América do Sul. O trabalho de Marcelo Fernandes Oliveira, Marcelo Mariano e Lis Barreto, intitulado “América do Sul: regionalismo, democracia e desenvolvimento”, parte do complexo quadro político na região no início do século XXI para analisar a necessidade do estabelecimento dos consensos políticos entre os líderes nacionais dos Estados sul-americanos, bem como as oportunidades práticas para o exercício desses consensos políticos em prol do regionalismo na América do Sul, aliado às iniciativas privadas. Entre os desafios postos às lideranças políticas estão a redução da pobreza, a exclusão social e o fortalecimento das instituições democráticas.

O artigo de Walter A. Desiderá Neto aborda o funcionamento do Mercosul como coalizão internacional entre 1991-2012. Para isso, o autor examina empiricamente indicadores acerca da convergência de votos entre os países-membros do Mercosul na Assembleia Geral das Nações Unidas e o estabelecimento de posicionamentos comuns sobre temas da política internacional, separando sua análise em dois períodos: entre 1991-2002, cujo foco do Mercosul foram os fluxos comerciais e a redução das tarifas entre os países-membros do acordo sob os preceitos do regionalismo aberto; e de 2003-2012, cuja ênfase foram as dimensões não econômicas do Mercosul, ou seja, a dimensão social, participativa e política sob os preceitos do denominado Consenso de Buenos Aires (2003) e o Plano de Trabalho do Mercosul (2004-2006).

A Unasul é o tema do trabalho de Haroldo Ramanzini Jr., Alexandre Fuccille e Rafael A. R. de Almeida. Segundo os autores, a Unasul representa o aumento do escopo das iniciativas integracionistas. Essa nova estrutura de concertação política e de articulação física na América do Sul é representada pelo estreitamento da cooperação e da integração no espaço sul-americano. As dimensões focadas pelos autores são: defesa, infraestrutura e financiamento, além do direcionamento que a política externa brasileira busca conferir à integração regional.

A inserção internacional do Brasil é o tema do trabalho de Daniela C. Comin Rocha. A autora estuda as estratégias implementadas pela política externa brasileira nas gestões de Lula da Silva (2003-2010) e qual papel a América do Sul teve nesse contexto. Segundo ela, o Brasil

buscou construir consensos na região e realizar seus interesses econômicos, políticos e diplomáticos.

O déficit democrático nos processos de integração regional a partir da perspectiva dos parlamentos regionais tem sido pouco explorado nos estudos acerca da integração na América Latina. A contribuição de Karina L. P. Mariano, Bruno T. Luciano e Regiane N. Bressan joga luz sobre o processo do Parlamento Andino ao analisar sua importância institucional no tocante à democratização da Comunidade Andina, servindo como apoio para uma reflexão mais ampla sobre o papel dos parlamentos regionais nos processos de integração.

A presença brasileira na América do Sul através da internacionalização das empresas brasileiras é abordada por Patrícia M. C. Vasconcellos com foco na exportação de serviços de engenharia no período de 2002-2014. Entender a relação entre essas megaempresas e a política externa do país, ação que contou com o apoio e financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), contribui para a compreensão dos interesses nacionais e dos objetivos do governo brasileiro.

O texto de Márcio A. Scherma fecha a primeira parte do livro. Estudioso dos temas da fronteira, ele analisa as cidades-gêmeas na integração, tendo como caso as cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero na divisa entre o Mato Grosso do Sul e o Paraguai. A dinâmica social, política e econômica encontrada nessa faixa de fronteira servem como uma espécie de “laboratório”, pois a integração é um fenômeno cotidiano marcado por fluxos de pessoas, mercadorias, ideias, identidade entre outros.

A segunda parte da obra tem como eixo o tema da política externa e inicia-se com o capítulo de Roberto G. Menezes e Mariana C. G. Klemig, que discutem a cooperação Sul-Sul e as condicionalidades na experiência brasileira de 2003-2010. Durante o governo Lula da Silva, a cooperação Sul-Sul conformou-se como um dos eixos de atuação internacional do país. No discurso da diplomacia brasileira nesse período, a cooperação brasileira guiava-se pela ausência de condicionalidades e horizontalidade em oposição à cooperação Norte-Sul dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A cooperação Sul-Sul também é o tema do trabalho de Natália Fingermann. Ela aborda o caso do ProSavana (Moçambique), maior programa de cooperação trilateral da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). O ProSavana segue despertando polêmicas dentro e fora do meio acadêmico. A partir de pesquisa empírica realizada no Brasil e em Moçambique, a autora discute o conceito de cooperação trilateral, os projetos, os processos de formulação e implementação do ProSavana.

Os Tratados Brasileiros de Investimentos são analisados por Nicolás M. Perrone e Gustavo Rojas C. César. Esse é um tema que tem recebido cada vez mais atenção na discussão de política externa no Brasil, pois aponta para uma mudança de comportamento do País nessa matéria tão controversa na arena internacional (exemplo do que ocorre na OMC) e nos processos de integração regional. O Congresso Brasileiro tem sido um dos focos de resistência à ratificação de tratados desse tipo, bem como a posição de alguns ministérios, a despeito da posição favorável do Itamaraty aos Tratados Brasileiros de Investimentos.

A presença chinesa na América do Sul, em especial no Brasil e na Argentina, intensificou-se após a crise financeira de 2008. Para Alejandro Simonoff, isso tem implicações diretas na maneira como a Argentina desenhou sua estrutura de vinculação com o mundo, tendo como vértices Washington e Brasília. O artigo discute a forma como os governos de Cristina Kirchner e Mauricio Macri se posicionam frente a essa mudança estrutural, com a presença cada vez mais forte da China no país. O autor mostra que esses dois governos adotaram caminhos diferentes para lidar com esse novo polo de poder mundial.

O continente africano também estreitou os laços econômicos, políticos e comerciais com a China. A África do Sul, enquanto um dos países-chave na geopolítica africana, passou por profundas transformações desde o fim do regime do Apartheid, durante os governos de Nelson Mandela, Thabo Mbeki e Jacob Zuma — todos integrantes do partido Congresso Nacional Africano. O texto de Anselmo Otavio analisa o período de 1994-2014, tendo como referência o papel da Agenda Africana na inserção política da África do Sul no cenário internacional.

A terceira e última parte do livro, intitulada “Novos vértices de poder” é composta por cinco trabalhos que versam sobre os impactos

da presença chinesa na América Latina, as relações do Brasil com essa potência em ascensão através dos Brics e as relações internacionais do Brasil.

A institucionalização dos Brics durante os governos Lula da Silva é o tema do capítulo assinado por Hermes Moreira Jr. O autor reflete acerca do papel que o Brasil atribui a essa coalizão em sua agenda internacional e sua dimensão geopolítica frente ao multilateralismo das relações internacionais.

As relações entre Brasil e China também é o tema dos pesquisadores Helton R. Ouriques e Patrícia F. F. Arienti, que tratam tanto teórica como empiricamente o lugar do Brasil na atual conjuntura da economia mundo capitalista. A pergunta dos autores é: há a possibilidade de alteração da condição semiperiférica do Brasil?

Sob a perspectiva comparada, Fidel P. Flores e Daniel Jatobá discutem a politização da presença chinesa na América Latina a partir de três casos: Brasil, Nicarágua e Venezuela. As reações políticas domésticas têm sido as mais diversas frente à presença chinesa, seja como exportadora de bens e serviços, seja como investidora em projetos de infraestrutura. O fato é que a China impõe desafios estruturais para os países latino-americanos a despeito dos tamanhos de cada uma de suas economias.

A cooperação nas áreas de ciência e tecnologia entre Brasil e China é trabalhada por Agnaldo dos Santos. Esse é um tema de grande relevância, pois vai além das relações econômicas e comerciais baseadas em produtos primários *versus* importação de produtos de alto valor agregado, que caracteriza, atualmente, o intercâmbio entre os dois países. O avanço ou não da cooperação tecnológica e científica indica um adensamento e dá sentido à parceria estratégica Brasil-China.

O trabalho de Antônio J. E. Brussi encerra a terceira seção e o livro. Ele aborda o campo das Relações Internacionais no Brasil e suas potencialidades e a aproximação dessa área de conhecimento com os estudos da perspectiva do sistema-mundo.

Como apontamos anteriormente, este livro é uma iniciativa da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), constituída em 2013 e formalizada no Diretório de Grupo de Pesquisa do

CNPq¹, a qual é integrada por pesquisadores(as) de diversos núcleos e grupos de várias instituições de ensino superior do País.

Por fim, registramos nossos agradecimentos à Fundect (Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul), por ter financiado e viabilizado a publicação desta obra através da Chamada 26/2015, e à Editora da Universidade Federal da Grande Dourados.

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Roberto Goulart Menezes

Hermes Moreira Jr.

Maio de 2017.

¹ Disponível em: <<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/2800451783966742>>.

I

Integração Regional



AMÉRICA DO SUL: REGIONALISMO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

Marcelo Fernandes de Oliveira

Marcelo Passini Mariano

Lis Barreto

O impacto da deterioração socioeconômica resultante da adesão acrítica ao discurso e práticas neoliberais na década de 1990, somado à incapacidade das lideranças tradicionais em darem respostas aos desejos e as demandas da população latino-americana, produziu um quadro político extremamente complexo na região neste início de século XXI. Por um lado, cada vez mais os Estados nacionais vêm sendo percebidos como aparelhos com baixa capacidade de resolver problemas decorrentes da era da globalização. Por outro lado, esses mesmos Estados vêm sendo ocupados por novas lideranças carismáticas e populares, as quais assumem publicamente o compromisso de romper com o passado e oferecer alternativas societárias com capacidade de formulação de projetos políticos inovadores. Estes, supostamente, permitiriam aos excluídos partilharem do estoque de riquezas coletivas e apropriarem-se de parte do novo fluxo gerado pela fase excepcional de exportações de matérias-primas motivada pela demanda chinesa.

Nas duas últimas décadas do século XX, as promessas de ascensão social aos excluídos através da liberalização dos mercados fracassaram. Pior, 100 milhões de novos pobres foram adicionados aos 136 milhões que existiam na região em 1980. Já que a economia não deu conta, cou-

be então à política incorporar os excluídos por meio de novas lideranças populares, em alguns casos identificadas como neopopulistas, que prometeram reduzir a pobreza e a exclusão. Hoje, organizações da sociedade civil e movimentos sociais estão nas ruas e, em alguns casos, seus representantes estão atuantes na própria máquina governamental de vários países da América do Sul, pressionando os governantes e congressos nacionais — que eles ajudaram a eleger — a cumprirem promessas de campanha.

Para tanto seriam necessárias várias condições, entre as quais a implementação de vetores de desenvolvimento econômico efetivamente democráticos. Democracia supõe seres humanos portadores de dignidade e possuidores de direitos. Por isso mesmo, para O'Donnell (2004), desenvolvimento econômico só é democrático quando produz sociedades progressivamente mais equitativas e respeitadoras daquela dignidade. Por outro lado, não há desenvolvimento sem um Estado que dê sustentação à democracia e a impulsione em direção a uma situação de maior equidade. Ele lembra que as democracias da região são sustentadas por Estados apenas parcialmente democratizados que promovem cidadanias de baixa intensidade, convivendo com ampla pobreza e desigualdade. Por isso mesmo, esses cidadãos-agentes da democracia — até porque elegem seus representantes — esperam ser beneficiários das políticas públicas que atenuem sua exclusão e resgatem sua dignidade.

Nessa perspectiva, para O'Donnell (2004), há quatro condições básicas para que o Estado possa dar conta de sua missão de promover democracia e desenvolvimento: eficácia das suas burocracias; efetividade do sistema legal; credibilidade como guardião e realizador do bem público da nação; e competência para filtrar tensões externas.

Aumentar a eficácia do Estado como burocracia significa prestar um bom serviço civil, regido por critérios universalistas. Isto implica em salários dignos aos servidores públicos, carreiras avaliadas por critérios objetivos, oportunidades de capacitação periódica; além de boa proteção contra corrupção e clientelismo. Isso é difícil, custa dinheiro e exige longo prazo, palavra proibida no meio político (O'DONNELL, 2004).

Elevar a efetividade da legalidade estatal significa estender homogeneamente os direitos civis básicos, sem descuidar da expansão de direitos sociais. Ou seja, ser capaz de elevação progressiva dos pisos mínimos de bem-estar e de desenvolvimento humano que respeite direitos individuais e proteja contra violência. O que exige tratamento respeitoso, inviolabilidade do domicílio, acesso equitativo à justiça e não discriminação a qualquer classe social (O'DONNELL, 2004).

Aumentar a credibilidade do Estado e do governo como agentes gerais do bem público significa boas políticas, bons exemplos de probidade republicana e avanço progressivo na justiça e na coesão social (O'DONNELL, 2004).

Finalmente, é necessário a esse Estado saber filtrar adequadamente as diversas dimensões da globalização, reduzindo seus efeitos perversos. E ter claro que globalização econômica nada tem a ver com a diminuição do poder do Estado. Até porque a natureza das demandas às quais deve responder exige que ele gaste mais e melhor (O'DONNELL, 2004). O'Donnell acha que caminhar nessa direção é uma dura tarefa numa sociedade de desiguais, já que as classes dominantes podem tentar exercer um forte poder de veto.

Os Estados sul-americanos, no entanto, têm tido baixo desempenho naquelas quatro tarefas básicas, permitindo zonas extensas de anomia¹ em que outros atores — crime organizado, máfias, terceiro setor contaminado por interesses privados, entre outros — assumem parte do seu papel e enfraquecem as condições para a proliferação dos valores e bens públicos. Para complicar ainda mais, a classe política dá contínuos pretextos para deslegitimar-se junto à sociedade, fazendo com que as massas continuem a ocupar os espaços públicos cobrando promessas e exigindo soluções.

Há, no entanto, vários graves empecilhos para se trilhar esse caminho. O crescimento econômico instável limita o novo fluxo de riquezas a distribuir. Quanto aos estoques nacionais de riquezas naturais — fator estratégico teoricamente de primeira grandeza diante das restrições ener-

1 Segundo Durkheim (1985), anomia significa ausência de normas. Pode ser utilizada tanto à sociedade como para indivíduos. Enfim, caracteriza uma situação de desorganização social ou individual ocasionada pela ausência ou aparente ausência de normas.

géticas que limitam a expansão da economia global —, vários deles estão no aguardo de exploração mais intensa e racional, especialmente em relação às sinergias que poderiam decorrer de uma efetiva integração regional.

Existem grandes e conhecidas dificuldades de natureza política para essa integração efetiva, processo complexo que exige forte comprometimento das lideranças nacionais e aceitação da necessidade da celebração de parcerias focadas na lógica da cooperação transnacional para que a saga integracionista saia da mera utopia e se concretize. “É importante dar consistência aos processos, ser perseverante, adaptar-se às circunstâncias, não deixar de lado o plano estratégico e não inventar iniciativas regionais a todo o momento” (SCHMIED, 2007, p. 108). Como isso só vem ocorrendo muito lentamente e de maneira débil, as oportunidades econômicas para o desenvolvimento que se apresentam ao continente não vêm sendo aproveitadas com o pragmatismo político democrático necessário para dar impulso à união sul-americana, região mais obviamente passível de efeitos sinérgicos importantes.

O consenso internacional de que as iniciativas políticas pró-integração regional devem ter uma base econômica já é consolidado. O *turn point* de qualquer iniciativa de regionalismo, principalmente na América do Sul, parte da existência de projetos comuns que fujam da ditadura do exercício das “pequenas soberanias” nacionais em benefício de uma maior autonomia transnacional gerencial e financeira que busque racionalidade macro e microeconômicas, além de apoiar as instituições nacionais na superação de suas fragilidades. Como isso só vem ocorrendo debilmente, a condição de gerar novas riquezas na região e a promessa de integrar os excluídos acaba por não serem concretizadas estruturalmente, limitando-se a programas assistenciais — ainda que em certos casos amplos e importantes —, mas que podem vir a deslegitimar as novas lideranças emergentes. Essas lideranças, paradoxalmente, agravam essa situação ao superestimar sua capacidade governativa frente aos seus Estados nacionais, limitadas que estão ao exercício de soberanias residuais cada vez mais limitadas, dado o enorme peso dos atores globais que decidem sobre as questões mais relevantes que afetam a lógica sistêmica internacional. O risco é o aprofundamento do sentimento de *apartheid*, de insatisfação e de exclusão social que pode evoluir para

formas políticas instáveis e pouco democráticas de expressão. Os *black blocs* no Brasil são expressão dessa lógica.

Diante desse quadro, cabe-nos indagar: como desencadear essa espiral positiva e convencer as lideranças políticas sul-americanas a se engajarem nessa empreitada? Quais as potencialidades econômicas concretas e os caminhos a serem percorridos para compatibilizar *timing* político com econômico?

A resposta para essas indagações requer a combinação da capacidade política dos líderes sul-americanos em elaborar projetos comuns regionais no contexto democrático com a criação de oportunidades econômicas ambientalmente e socialmente sustentáveis com retornos adequados aos investimentos privados necessários e, ao mesmo tempo, garantir um maior protagonismo do Estado na condução desse processo.

Nesse sentido, é fundamental promover a internacionalização da prática governamental por meio de uma verdadeira integração regional que recrie a capacidade política dos Estados latino-americanos, inseridos numa agora esfera regional, para a solução dos problemas econômicos e sociais comuns. Os líderes sul-americanos ainda não compreenderam a integração regional como instrumento para lograr uma inserção internacional que gere maior equidade e coesão social na região.

O tema da integração física, incluído nos processos de integração da América do Sul principalmente a partir do início dos anos 2000, tem como grande desafio a implementação de grandes projetos que exigem uma grande soma de recursos, uma adequada estrutura de financiamento e um forte envolvimento dos Estados participantes, a fim de propiciarem maior segurança jurídica e institucional para a finalização das obras que, como regra geral, demandam muito tempo para serem concluídas e são de alto risco².

Se por um lado a integração da infraestrutura sul-americana demanda maior protagonismo do Estado, por outro necessita do envolvimento de capitais privados nos projetos regionais. Assim, os setores privados interessados precisam identificar ganhos de sinergias, motivados

2 Sobre essa questão ver entrevista com Darc Costa acerca do tema “Integração Econômica da América do Sul”. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/tv/videos/cod_midia_207327.flv>. Acesso em: 27 nov. 2012.

por taxas de retorno adequadas e incentivados por melhores condições de estabilidade política e social, podendo contribuir no desencadeamento de um surto de desenvolvimento com sustentabilidade socioambiental que legaria aos Estados nacionais e, principalmente à população sul-americana, novas oportunidades de trabalho e geração de riqueza adicional para eventual alívio das pressões sociais.

A América do Sul necessita de instituições regionais fortes. A emergência de líderes à esquerda no poder dos Estados sul-americanos deveria facilitar essa tarefa. E, dessa maneira, auxiliar na construção de uma integração regional pós-neoliberal baseada em estratégias de desenvolvimento econômico e social popular com ampliação de instrumentos democráticos.

Para desenvolver essa discussão, este artigo está dividido em duas seções. Na primeira delas apresentamos a necessidade do estabelecimento dos consensos políticos entre os líderes nacionais dos Estados sul-americanos. Na segunda, apresentamos as oportunidades práticas para o exercício desses consensos políticos em prol do regionalismo na América do Sul aliado às iniciativas privadas. Para possibilitar aos Estados as condições mínimas materiais à realização da dívida social regional.

CONSENSOS POLÍTICOS NECESSÁRIOS

Para trabalhar na perspectiva do fortalecimento de uma união sul-americana é necessário buscar forjar consensos políticos mínimos que possibilitem “fortalecer” a “unidade” regional a partir da busca de sinergias que compensem pequenas, e muitas vezes ilusórias, perdas de soberania. Os acordos só evoluirão a partir da percepção de que favoreçam razoavelmente a todos. Um dos passos nessa direção poderia ser um “Foro Sul-Americano de Consulta e Concertação Política” que funcionasse como a coluna vertebral do sistema e possibilitasse

desenvolver um espaço sul-americano integrado no plano político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura de maneira a fortalecer a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional, para a articulação

com outras experiências de integração regional [...], outorgando-lhe maior gravitação e representação nos foros internacionais (SCHMIED, 2007, p. 119).

É possível citar alguns dos eixos estratégicos em torno dos quais o consenso político poderia ser buscado: uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e Atlântico associada a uma rede de transporte eficaz ligando a região; um acordo energético de amplas proporções; um *enforcement* das lógicas econômicas para a consolidação de cadeias produtivas regionais; um plano de crescimento autossustentado para a região amazônica; e um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais. A partir daí, passos poderiam ser dados em direção à institucionalização de uma governança regional que inicialmente articularia e gerenciaria projetos decorrentes desses eixos estratégicos, garantindo o avanço do processo.

Obviamente, o aprofundamento dos eixos sinérgicos anteriormente enunciados deve pressupor uma estratégia de integração profunda asentada na contiguidade territorial e nas sinergias sistêmicas, com uma coordenação econômica induzida pelos Estados que promova economias de escala regional. Essa tarefa deve ser satisfeita paralelamente às outras dimensões da integração como a social³ e a cultural. Muito provavelmente, o maior desafio estará em viabilizar interesses comuns e amenizar aversões. Para tanto, o princípio da não intervenção deve-se somar ao da não indiferença em uma visão solidária. Ou seja, cada país sul-americano deve sentir-se participar da vida do outro, estabelecendo-se na região nova política de fronteiras, de território e de contiguidade.

Essa mudança de perspectiva visa explorar um novo espaço transnacional de ação e poder num mundo de fronteiras porosas, onde um país da região pode até certo ponto se envolver na política interna do outro, garantida a reciprocidade dentro de regras comuns preestabelecidas. Essa nova ordenação política e jurídica precisaria ser entendida como um novo “casamento” institucional entre os Estados e a sociedade civil sul-americana e poderia se constituir em uma ampla fonte de novas

3 O papel do Brasil é fundamental, visto que nos últimos anos o país desenvolveu iniciativas relevantes na área social, tais como o Bolsa Família, o Estatuto do Idoso, etc.

legitimações, utilizando um conjunto de *Mínima Moralia* de validade comum em benefício de todos, o que exige ampla legitimação democrática, dando amparo a uma postura comum entre os Estados no sentido de melhor articular os interesses da região.

Nessa direção, a primeira tarefa será romper com a herança colonial que legou à região padrões de relacionamento orientados para fora, em direção às metrópoles e atualmente visando os mercados desenvolvidos e da China. Vigevani (2005) demonstrou que os processos de integração regional na América do Sul eram configurados exclusivamente para rebater ameaças externas comuns momentâneas que exigiam urgência pragmática, sem consideração das necessidades reais de integração. Por exemplo, no século XIX, “os projetos de união [...] tinham como origem principal a preocupação comum que causavam as ameaças de reconquista da antiga metrópole” (CLAINCHE, 1984, p. 28).

Esse significado de integração deve ser alterado e seus vetores substituídos. Ao invés de conceber a integração a partir de *inputs* externos, os países sul-americanos devem enxergá-la na lógica das suas respectivas convergências, planejá-la e executá-la prioritariamente para dentro da região ainda que sem perder de vista as condições do mundo global. O Mercosul induziu algumas complementariedades comerciais (VEIGA, 1999), mas com ação política coordenada tímida, o que torna ineficaz à tarefa de modificar os eixos históricos de relacionamento e interação entre os países da América do Sul.

Os consensos políticos necessários devem ir contra esse padrão de inserção econômica internacional dos países sul-americanos. A oportunidade de empreender em sentidos novos, orientados aos interesses nacionais e regionais, está disponível, principalmente devido à severa crise do modelo econômico liderado pela tríade capitalista.

O momento é de decisões políticas favoráveis à indução de novas racionalidades econômicas que possibilitem geração de riqueza, a partir da qual cada Estado possa contribuir e ser beneficiado pelo desenvolvimento econômico e social auferido. Ir contra essa tendência é desperdiçar mais uma oportunidade histórica para implementar uma estratégia de desenvolvimento para dentro, articulada aos interesses materiais regionais.

Infelizmente, o Brasil deveria liderar esse processo. Entretanto, até o momento, isso não tem ocorrido. A diplomacia brasileira desenvolve uma retórica integracionista de alto impacto, mas desprovida de demonstrações práticas, tais como investimentos maciços em projetos comuns que beneficiem os parceiros sul-americanos.

Essa postura histórica do Brasil nos processos de integração sul-americanos, no sentido de manter grandes reservas de autonomia nacional em relação à região, pode ser verificada na arquitetura institucional até o momento vigente, apesar de uma mudança importante do governo brasileiro na última década, apresentando uma maior, porém limitada, disposição em arcar com uma parcela maior dos custos integrativos (BURGES, 2009; SCHMITTER; MALAMUD, 2005; VIGEVANI; MARIANO, 2006; MARIANO; RAMANZINI JR., 2012).

Até a criação da Unasul, é possível afirmar que a diplomacia brasileira tem apresentado um comportamento relutante quando se trata de assumir os custos políticos e econômicos nos processos de integração, inclusive no caso do Mercosul. Também apresenta resistência em promover a criação e/ou ampliação de fundos comunitários voltados para o financiamento da integração, considerado fundamental para viabilizar as estratégias comerciais, o desenvolvimento da infraestrutura, assim como os mecanismos de amenização dos impactos econômicos e sociais gerados pela transformação da economia regional (SCHMITTER; MALAMUD, 2005; MARIANO; RAMANZINI JR., 2012).

A partir do segundo governo Lula da Silva, intensifica-se uma maior atenção para com as demandas dos países vizinhos acompanhada de uma maior preocupação na criação de mecanismos regionais que possam lidar com as assimetrias entre os países, como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem)⁴ ou a concepção geral presente na conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2004, que mais tarde foi transformada na Unasul (MARIANO, 2007; SARAIVA; RUIZ, 2009; SARAIVA, 2011).

4 Apesar do avanço representado pela criação do Focem, o mecanismo tem sido utilizado mais para melhorar o relacionamento com os países menores do Mercosul, auxiliando os interesses estratégicos do Brasil na região, do que como instrumento capaz de impulsionar o desenvolvimento conjunto dos países-membros. Tessari (2009) apresenta uma análise mais detalhada sobre mecanismo.

No entanto, apesar dos recentes avanços em relação à cooperação e integração sul-americanas, permanece a conduta do governo brasileiro de se manter presa à lógica realista, de preservação irrestrita da soberania nacional, dificultando o *aggiornamento* regional necessário para aprofundar o regionalismo sul-americano e induzir novas racionalidades econômicas em benefício de todos. Na próxima seção vamos apresentar possibilidades nessa direção.

INDUZINDO NOVAS RACIONALIDADES ECONÔMICAS NA LÓGICA DO REGIONALISMO

Como sugerimos anteriormente, os consensos políticos podem induzir novas racionalidades econômicas em favor do regionalismo. Entre elas, uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e Atlântico associada a uma rede de transporte regional eficaz; um acordo energético de amplas proporções; um *enforcement* das lógicas econômicas à consolidação de cadeias produtivas regionais; um plano de crescimento autosustentado amazônico; e um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais.

Cada Estado sul-americano possui papel essencial na colaboração da construção de uma rede de infraestrutura capaz de induzir novas racionalidades econômicas regionais em benefício de todos. Nesse sentido, investir em transporte e logística é essencial. O objetivo deve ser criar corredores modais de transporte eficaz na construção da infraestrutura trans sul-americana com função articuladora do território e da integração regional.

Esse passo inicial é importante porque facilita e estimula o transporte de matérias-primas aos centros de produção e, posteriormente, à distribuição dessa produção aos mercados consumidores nacionais, regionais e internacionais.

A incorporação da Venezuela ao Mercosul, para além de adensar complementariedades comerciais, propicia também

[...] a vinculação logística e geográfica, dentro do país, dos estados do Norte e Nordeste da federação brasileira, distantes do eixo original do Mercosul, que passariam a compor uma densa região

de relacionamento econômico, energético, social e cultural [regionalizada] (LIMA; KFURI, 2007).

A convergência nas agendas de desenvolvimento do Brasil, da Argentina e da Venezuela só têm a facilitar esse processo, abrindo possibilidades de criar agências de financiamento e instrumentos de garantia regionais inovadores para concretização de vários projetos que possam interessar o setor privado. Restaria a dura tarefa de obter o consenso entre os parceiros com respeito à modelagem específica das instituições de fomento a serem criadas no âmbito regional.

Na época da criação da Unasul, em 2008, foi dado um passo relevante — que também deixou claro as dificuldades e reticências entre as partes — com a celebração do acordo que fundou o Banco do Sul. Destacam-se também as estruturas de Parcerias Público-Privadas (PPP), os mecanismos de Garantias Parciais, a participação dos mercados de capital domésticos no financiamento dos projetos, as concessões e outras formas de suporte financeiro como aqueles desenvolvidos pelo BNDES e pelo Fonplata.

Entretanto, depois do lançamento da Unasul, muito pouco avançou. Em virtude, entre outros fatores, da crise econômica internacional, da identificação por parte da população de regionalização como neoliberalismo a ser evitado na região pelas lideranças políticas e, principalmente, da dubiedade do governo brasileiro em apoiar o Banco do Sul *vis-à-vis* os interesses do BNDES. Os países parceiros sul-americanos desconfiam da posição brasileira, menos pelo ilusório subimperialismo, mas pela falta da demonstração prática de querer investir e se comprometer com projetos regionais⁵. Exceto quando eles satisfazem interesses nacionais exclusivos (MARIANO, 2007). O que vai contra o necessário comprometimento com o regionalismo por parte dos Estados nacionais, inclusive do Brasil. No caso brasileiro nota-se

[...] la no correspondência entre lo dicho em el plano discursivo y lo hecho em el plano de lo implementado y la inferior jerarquía

5 Mariano (2007) realiza uma análise esclarecedora sobre o discurso da diplomacia brasileira em prol da integração regional e suas práticas reais no cotidiano do gerenciamento de todo processo.

de la agenda regional em detrimento de las respectivas agendas nacionales em caso de colisión entre ambos niveles (SANTOS, 2011, p. 169).

Uma mudança significativa do padrão de comportamento brasileiro em relação à região alimentada por uma sólida vontade política pode dar um impulso definitivo para a superação de barreiras geográficas, aproximação de mercados e promoção de novas oportunidades econômicas, revertendo o padrão de fronteiras-separação herdado do passado colonial latino-americano que tanto tem prejudicado as iniciativas integracionistas contemporâneas sul-americanas.

O aperfeiçoamento e a busca de sinergias nos mercados energéticos regionais é outro passo fundamental. Faz-se necessária a celebração de um acordo energético de amplas proporções entre os países da América do Sul, no qual a Venezuela desempenhe uma função essencial.

O governo de Hugo Chávez utilizou seus recursos energéticos especificamente como base para projetos de inserção regional, a fim de estabelecer alianças, diversificar as relações com outros países e tentar empreender um modelo alternativo de integração.

Também promoveu a intensificação de relações comerciais na América do Sul por meio de parcerias entre empresas estatais, sobretudo visando estabelecer um anel energético regional que garantiria a autossustentabilidade dos países sul-americanos. Com isso, imaginava conseguir ganhos econômicos e estratégicos, ampliando sua influência e a da região na política internacional ao controlar fontes abundantes de recursos energéticos que estão se tornando cada vez mais escassos no mercado mundial.

Nessa direção, o governo venezuelano firmou convênios entre a Petrobras e a PDVSA para a exploração conjunta de petróleo na Faixa do Orinoco e assinou diversos acordos de cooperação na região concentrados no setor da energia. Procurou agregar a Argentina à empreitada e constituiu a Petrosul, que tinha o objetivo inicial de coordenar três principais atividades: exploração petrolífera de área no Rio Orinoco, áreas no sul da Argentina e construir a refinaria Abreu e Lima no nordeste do

Brasil⁶. Em seguida, iniciou-se as negociações em torno do projeto de um Gasoduto do Sul, ligando o continente sul-americano, da Venezuela à Argentina, com participação de Brasil e Bolívia. Também iniciou acordos de cooperação técnica na área energética com o Equador e até com a Colômbia.

Apesar do enorme potencial da integração energética regional e pelo fato de ter sido um dos motivos para impulsionar a cooperação entre os países da América do Sul em meados dos anos 2000, merecendo até um Conselho específico para o tratamento do tema no âmbito da Unasul, esta tem sido uma das áreas de maior dificuldade de implementação. Exemplos desta situação podem ser vistos nas negociações entre Brasil e Venezuela em torno da construção da Refinaria Abreu e Lima, que culminou na desistência da PDVSA em participar do projeto em 2013 (PETROBRAS..., 2013), no reconhecimento da então Secretária-Geral da Unasul, María Emma Mejía, das dificuldades para se negociar um Tratado Energético sul-americano (SECRETARIA..., 2012) e no reconhecimento explícito das autoridades do Conselho Energético sul-americano, durante sua terceira reunião em maio de 2012, da necessidade de aumentar o ritmo das negociações na área. (DECLARACIÓN..., 2012).

Além desses obstáculos, subsiste o fato de que os investimentos em integração energética foram menores do que as necessidades dos países e das potencialidades existentes, persistindo a falta de consenso para se chegar ao estabelecimento de um marco regulatório capaz de articular os diferentes interesses nacionais (BARROS; PADULA; SEVERO, 2011). Ainda no tocante ao potencial de um amplo acordo energético sul-americano, é importante ressaltar as possibilidades abertas pelo etanol. O presidente Lula, em suas últimas viagens no cargo, ressaltou o benefício social do etanol. Em Estocolmo, Lula afirmou: “Os biocombustíveis constituem uma poderosa arma contra a pobreza e a desigualdade, sobretudo no campo. Criam-se novas alternativas [...] gerando empregos e evitando o êxodo rural” (SACCOMANDI, 2007, A5). E concluiu que isso limita os fluxos de imigrantes ilegais para grandes cidades, inclusive europeias. Nos países latino-americanos, principalmente

6 A pedra fundamental da Refinaria Binacional de Abreu e Lima, em Porto Suape, Pernambuco, foi lançada pelos presidentes Hugo Chávez e Lula da Silva em 2005.

nos menores, Lula celebrou acordos de cooperação técnica internacional para a transferência de tecnologia da cadeia produtiva do etanol e de biocombustíveis. Na época, Lula empenhou-se em demonstrar o papel construtivo da liderança benigna brasileira na região, insinuando diferenças em relação à Venezuela.

Além desses dois primeiros eixos de convergência política sul-americana orientada para a indução de eixos de desenvolvimento está o *enforcement* de lógicas econômicas racionalizadas para a consolidação de cadeias produtivas regionais. Infraestrutura de transportes e abundância energética são fatores cruciais para trilhar esse caminho, mas não insuficientes. Faz-se necessário também o aperfeiçoamento dos sistemas de integração e regulamentação nas áreas aduaneira, de telecomunicações, de tecnologia da informação, de mercados de serviços de logística (fretes, seguros, armazenamento e processamento de licenças), entre outras.

O papel indutor do Estado necessita ser complementado com investimentos do setor privado. No caso de telecomunicações e tecnologia da informação muitas empresas privadas — como a Telefônica — já integraram seus serviços na América do Sul, cabendo aos Estados criarem legislações regionais à regulamentação das atividades dessas empresas e estímulo à competição eficaz. Já há também algumas empresas no ramo de seguro que oferecem algumas coberturas para toda a região.

Outra oportunidade econômica a ser explorada na região é o desenvolvimento comum de um plano de crescimento autossustentado para a região amazônica. O ponto de partida dessa empreitada, caso haja consenso, poderia ser a Declaração Presidencial de Caracas, assinada em abril de 2000 pelos presidentes Chávez e Cardoso. Nesse documento, ambos se comprometeram a renovar o impulso às relações bilaterais e de integração regional por meio da concretização de projetos de infraestrutura, tais como a interconexão fluvial Orinoco-Amazonas e a interconexão elétrica Macagua II - Boa Vista.

Esse processo se aprofundou quando Brasil e Venezuela decidiram criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, com sede em Brasília. Desde então, estabeleceu-se um fórum de debates de

questões amazônicas para a solução coletiva de problemas comuns. O aproveitamento hidrelétrico conjunto entre os países da região amazônica, certamente, abrirá inúmeras oportunidades. O Brasil, por exemplo, poderia oferecer cooperação técnica para seus vizinhos na construção e gestão de novas hidrelétricas, mas também poderá integrar os Estados do Norte a um eixo de desenvolvimento sustentável dinâmico na Amazônia.

Para avançar nessa direção, um passo relevante seria o Brasil compartilhar com seus vizinhos as informações recolhidas pelo sistema de monitoramento SIVAM e, no médio prazo, integrar as capacidades comuns dos países amazônicos de vigilância e monitoramento para o combate de problemas comuns, tais como o narcotráfico.

São inúmeros os problemas amazônicos passíveis de um tratamento regional, até porque são oito os países sul-americanos que compartilham esse subsistema. Alguns deles:

a) A expansão desenfreada do agronegócio e da agropecuária com avanço do desmatamento e as queimadas: contribuem para ampliar as emissões de CO₂ na atmosfera, constringendo a posição brasileira e de outros países na defesa do Protocolo de Kyoto; para além do vital controle desse processo, o investimento contínuo no desenvolvimento de técnicas comuns para um manejo adequado da região pode atrair dividendos e investimentos internacionais com oportunidades abertas pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

b) A extração ilegal de madeira e o tráfico internacional de aves e animais silvestres.

c) O combate à biopirataria realizada por pesquisadores a serviço de laboratórios internacionais interessados na descoberta de novos princípios ativos para a produção de novos produtos na área químico-farmacêutica de ponta.

d) O incentivo fiscal à iniciativa privada para que a exploração econômica da região ocorra observando os preceitos do desenvolvimento sustentável e socioambiental.

e) O desencadeamento de políticas públicas articuladas entre os países para a promoção do turismo ecológico em larga escala.

f) A preservação da floresta e dos recursos hídricos e das espécies animais.

Um outro eixo sinérgico a ser mais adequadamente prospectado é a problemática da preservação da água doce. Segundo o PNUD (2006), há mais de um bilhão de pessoas sem acesso à água potável e 2,6 bilhões de pessoas que não são atendidas por redes de saneamento básico. As projeções são de que, em menos de 50 anos, a disputa pelo acesso à água potável conduzirá a guerras.

Um consórcio de pesquisa entre a CIA, a consultoria PriceWaterhouseCoopers e o Ministério de Defesa britânico realizou um trabalho que mapeou o espectro de futuras guerras por água, devido ao fato da velocidade na redução de recursos hídricos no Oriente Médio, Ásia e África subsaariana (WATKINS; BERNTELL, 2006). Observou-se que nos últimos 50 anos houve 37 casos de violência declarada entre Estados por causa do acesso à água. Por outro lado, mais de 200 tratados foram celebrados entre Estados para resguardar e regulamentar o direito de acesso de suas populações à água. Vale ressaltar que o Tratado da Bacia do Indo, entre a Índia e o Paquistão, manteve-se em vigor mesmo durante conflitos armados entre esses países. Na Europa cresce o mercado de importações de água potável, enquanto bilhões de euros são gastos na despoluição dos seus rios. Na América do Norte, a água potável superficial, quando não poluída, não é suficiente para atender a população norte-americana. Mais grave ainda é a situação da água subterrânea que é envenenada por produtos químicos e bactérias durante o processo de industrialização. Os sedimentos de vários aquíferos dos EUA estão contaminados e sua capacidade de armazenamento e recuperação já foi reduzida definitivamente.

A redução da água potável já a tornou uma *commoditie* nos Estados Unidos e gera conflitos entre fornecedores e consumidores, aumentando seu custo. Os fornecedores negam qualquer relação entre o acesso a água potável e temas como direitos humanos e questões sociais, enquanto os consumidores consideram-na um bem público essencial à saúde e à vida. Isso explica os motivos da atenção dos EUA voltar-se para o sul do continente em busca de novas possíveis fontes de água.

Segundo Bruzzone (2007), em torno das premissas da Santa Fé IV já está se moldando uma Doutrina Monroe ambiental, segundo a qual os recursos naturais do hemisfério devem estar disponíveis para responder à prioridade nacional dos Estados Unidos. A situação do México ainda tranquila, com uma situação estabilizada e disponibilidade de água potável tanto na superfície quanto subterrânea, pode vir nos próximos anos a ser ameaçada por esse posicionamento norte-americano.

Esse quadro crítico inverte-se quando se trata da América do Sul. Com 12% da população mundial, a região possui 47% das reservas de água do mundo, sendo que a maioria delas encontra-se submersa, necessitando de investimentos maciços para serem exploradas de forma sustentável. A água doce é abundante em toda região. Além das grandes bacias do Amazonas, Orinoco e Rio da Prata, rios, lagos, lagoas e estuários adicionam-se os aquíferos. Entre eles, o terceiro maior do mundo é o Aquífero Guarani, encontrando-se esparramado nos territórios de Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina. Muitos estudiosos acreditam que a exploração do Aquífero Guarani será a solução para o fornecimento de água potável e irrigação na região, podendo até ser utilizado para exportação de água aos países ao norte do hemisfério. Outros afirmam que quem controlar os recursos ambientais da tríplice fronteira deterá uma parte importante do Aquífero Guarani e, portanto, terá a seu dispor matérias-primas essenciais para a manutenção da vida e a sustentabilidade dos processos produtivos gerados do desenvolvimento econômico e social.

A exportação de água ocorre também de outras maneiras. Por exemplo, com a exportação de alimentos e de produtos industrializados que utilizem água em seu processo produtivo. Alguns dados corroboram essa visão: são necessários 1.650 litros de água para produzir 1 kg de soja; 1.900 litros de água para se produzir 1 kg de arroz; 3.500 litros de água para produzir 1 kg de aves; e 15.000 litros de água para produzir 1 kg de carne bovina (CLARKE; KING, 2005). Assim a dinâmica futura de produção e exportação de alimentos deverá contemplar a necessidade de água em toda sua cadeia produtiva. O mesmo ocorre com produtos industrializados. A produção de um litro de gasolina utiliza 10 litros de água; um 1 kg de aço para 95 litros de água; 1 kg de papel para 324

litros de água; e 1 kg de cana-de-açúcar voltada à produção de etanol corresponde a 600 litros de água (CLARKE; KING, 2005).

Pode-se concluir que a importação de grãos é a maneira mais eficiente para os países com déficit hídrico importarem água em larga escala. Nos países sul-americanos, exportadores dessas *commodities*, esse fator nunca é lembrado quando se trata de realizar esforços para aumentar suas exportações. No caso dos produtos industrializados, em função do seu maior preço de mercado, a água agrega muito maior valor do que na agricultura (CONAB, 2006). Mais uma vez a divisão internacional do trabalho e da produção poderá impor maiores custos para os países sul-americanos.

Há autores chamando também atenção para a movimentação militar norte-americana na América do Sul. Muitos deles sugerem que os Estados Unidos estão usando o discurso do combate aos narcotraficantes e “narcoterroristas” na região para instalar bases militares com o intuito de prepararem-se para assumir um papel predominante quanto aos nossos recursos naturais estratégicos. Corroborar essa ideia o estudo realizado por John Ackerman, da Air Command and Staff College (Escola de Comando da Força Aérea e do Estado-maior) da US Air Force. Segundo ele, os EUA deveriam passar progressivamente da guerra contra o terrorismo para um novo conceito de segurança sustentável. Isso porque novos fatores de desestabilização aparecem no horizonte, tais como secas que atingem um número crescente de países, epidemias ou disseminações de doenças tropicais (malária, cólera, esquistossomose), crises da água, eventos meteorológicos extremos, entre outros (KEMPF, 2007).

Esta maior presença estadunidense no subcontinente também conta com uma estratégia de policialização das Forças Armadas da região, questão que não se trata de uma novidade dos anos 2000 (VAZ, 2013). Desde a década de 1980, a Comissão Palme, dentro do âmbito das Nações Unidas, sugeria o surgimento de “novas ameaças”, ou seja, um novo enfoque para as questões militares que consistia em propor a utilização das Forças Armadas sul-americanas para lidar com problemas relativos a temas como meio ambiente, tráfico de drogas, migrações etc.; temas com capacidade de transpor fronteiras (SAINT-PIERRE, 2011).

Esta perspectiva, que ganhou mais força com o fim da Guerra Fria, atenta contra fatores de consolidação da democracia dentro dos Estados sul-americanos por propor a utilização do aparato militar em questões de segurança pública, desviando-as da sua atuação essencialmente externa. Este fato ameaça a democracia, pois permite seu uso contra um “inimigo interno”, quando este — criminoso ou não — é cidadão deste mesmo Estado. Além disso, este desvio de função as torna mais vulneráveis às movimentações externas, uma vez que funções internas e externas exigem preparações e exercícios diferentes (SAINT-PIERRE, 2011).

A crescente preocupação com a defesa dos recursos naturais na América do Sul, juntamente com uma tentativa, ainda que pequena, de manter as funções externas das Forças, aparecem em documentos brasileiros, a partir da década da segunda metade da década de 1990. A Estratégia Nacional de Defesa (2008) e as duas versões da Política Nacional de Defesa (1996 e 2005) apontam a preocupação deste Estado com a segurança de seus recursos naturais (VAZ, 2013), postura que também pode ser sentida em outros Estados da região.

Na segunda metade dos anos 2000, o Exército argentino, por exemplo, tem realizado um giro doutrinário cujo conteúdo está expresso no Plan Ejército Argentino 2025, que visa orientar as ações futuras do exército argentino em relação a outros Estados em caso de haver conflitos em torno do acesso a recursos naturais, com destaque às reservas de água doce do Aquífero Guarani. (GAZETA MERCANTIL, 2007). Na visão dos militares, a disputa por esse recurso natural é a maior possibilidade que pode conduzir a Argentina a entrar em um conflito bélico.

Para preparar-se para tanto, as autoridades políticas já teriam iniciado reformas, as quais visam redesenhar a estrutura militar no Estado, sem, entretanto, alterar a separação entre Forças Armadas e polícia, tão cultivada com o fim da ditadura militar no país⁷.

7 O documento propõe que a Argentina “[...] deberá desarrollar organizaciones militares con capacidad para defender a la Nación de un enemigo convencional superior. Para ello deben prepararse los elementos para hacer frente a operaciones dinámicas, sin frentes, sin tiempo suficiente de preaviso, con organizaciones de pequeña magnitud, con apoyo territorial preparado de antemano y capaces de organizar los recursos humanos y materiales locales en función del conflicto [...]” (LA NACIÓN, 2007).

Esta preocupação com os recursos naturais, em especial com a água doce, vem sendo fundamentada com algumas pesquisas realizadas na área. A título de exemplo, Ackerman sugere que a crescente raridade da água no entorno indiano poderia comprometer a sua estabilidade — uma vez que a Índia tentaria garantir para si os recursos hídricos controlados pelos seus vizinhos. O mesmo poderia acontecer na Ásia Central ou no Oriente Médio. O Center for Naval Analysis, uma instituição independente, fundada em 1942, composta por aposentados da marinha estadunidense, em relatório recente, asseverou que “A mudança climática é uma realidade, e o país, assim como o exército, precisa se preparar para as suas consequências” (KEMPF, 2007).

Trata-se, portanto, de uma questão urgente por parte dos governantes sul-americanos: elaborarem estratégias e planos comuns de preservação da água doce para resguardá-la como um dos maiores bens ambientais e um ativo econômico global do século XXI. Vale a pena lembrar que o Aquífero Guarani jaz sob o território dos quatro países fundadores do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Espaço para um possível entendimento entre os Estados da região surgiu dentro da Unasul, com a criação do Conselho de Defesa sul-americano (CDS). Criado em 2008, o CDS é um espaço para a cooperação em temas de Defesa, o qual tem logrado alguns avanços significativos, mesmo tratando de uma área sensível. O Conselho inova em tratar apenas de temas de Defesa, ou seja, ameaças externas, excluindo discussões de segurança pública (SAINT-PIERRE, 2011; VAZ, 2013). Além disso, através do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED)⁸ e da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude), o Conselho tem a audaz intenção de criar e proliferar consensos regionais sobre Defesa, com o intento de, ao longo prazo, ser capaz de consolidar uma identidade sul-americana no tema⁹.

8 Ver: CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA. Disponível em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/01-CEED/01-Missao.html>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

9 Informações sobre as intenções propostas com a criação desses órgãos estão disponíveis em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/01-CEED/01-Missao.html>> e em <<http://www.infodefensa.com/latam/2013/06/03/noticia-unasur-creara-la-escuela-suramericana-de-defensa-para-la-formacion-de-militares-de-paises-miembros.html>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

Ainda que o CDS seja recente e aponte limites para suas propostas ambiciosas, o Conselho apresenta-se, atualmente, como possível foro para a construção de uma política regional para a defesa dos recursos naturais da região, o que pode representar um salto qualitativo para o tratamento do tema na América do Sul. Cabe, então, aos Estados e seus governantes buscarem desenvolver programas de colaboração concretos, o que pode resultar em ganhos para outras áreas, inclusive. Afinal, uma política regional para a defesa e utilização consciente de reservas, a exemplo dos aquíferos, tem potencial para manter e expandir a capacidade de produção de alimentos.

Elaborar um planejamento estratégico nessas cinco áreas de evidente potencialidade ao desencadeamento de novas racionalidades econômicas na lógica do regionalismo é vital. Nesse sentido, a região necessita de consensos políticos sólidos em torno do regionalismo, o que exige lideranças inovadoras e democráticas comprometidas a dar sustentação material aos projetos comuns de integração regional na América do Sul, a partir de instituições comuns que operem instrumentos capazes de dar conta das enormes assimetrias existentes entre os países e, ao mesmo tempo, possa realizar, mesmo que parcialmente, o enorme potencial integrativo do subcontinente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos alcançados por este artigo foram três. Primeiro, demonstramos que a América do Sul está diante de uma oportunidade histórica. Mas, para aproveitá-la, se faz necessário formatar uma forte liderança política regional comprometida com a democracia e capaz de elaborar projetos comuns que proporcionem oportunidades econômicas sustentáveis com retornos adequados aos investimentos privados. Nessa direção, é fundamental promover a internacionalização da prática governamental por meio de uma verdadeira integração regional que recrie a capacidade política dos Estados sul-americanos.

Segundo, se os líderes sul-americanos obtiverem sucesso nesta empreitada, cada Estado nacional pode se fortalecer por meio da ampliação da receita, a qual poderá ser utilizada como riqueza pública

adicional para ampliar a equidade e a coesão social da população sul-americana. Indicamos ainda que a própria lógica do desenvolvimento orientado regionalmente legaria novas oportunidades de trabalho à população, contribuindo para o alívio das pressões sociais. Dessa maneira, a integração regional sul-americana em uma lógica pós-liberal pode emergir como instrumento democrático à solução dos problemas comuns do desenvolvimento econômico e social.

Por fim, o terceiro objetivo alcançado foi a sugestão prática de cinco áreas prioritárias onde os consensos políticos podem ser alcançados para induzir as racionalidades econômicas em prol da integração. São elas: 1^a) uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e Atlântico combinada a uma rede de transporte regional eficaz; 2^a) um acordo energético de amplas proporções; 3^a) um *enforcement* das lógicas econômicas à consolidação de cadeias produtivas regionais; 4^a) um plano de crescimento autossustentado amazônico; e 5^a) um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais.

Em resumo, buscamos demonstrar que os líderes sul-americanos poderiam compreender a integração regional como instrumento para lograr uma inserção internacional que, dentro dos marcos democráticos, gere maior equidade e coesão social na região. A emergência de líderes à esquerda no poder dos Estados sul-americanos deveria facilitar essa tarefa. E, dessa maneira, auxiliar na construção de uma integração regional pós-neoliberal baseada em estratégias de desenvolvimento econômico e social popular com ampliação de democracia. Enfim, a América do Sul necessita de instituições regionais capazes de satisfazer os quatro requisitos básicos propostos por O'Donnell (2004) para caracterizar os Estados nacionais da região como democráticos e desenvolvidos econômica e socialmente.

REFERÊNCIAS

BARROS, P. S.; PADULA, R.; SEVERO, L. W. A integração Brasil-Venezuela e o Eixo Amazônia-Orinoco. **Boletim de Economia e Política Internacional - Bepi**, v. 7, p. 33-42, 2011.

BRUZZONE, E. M. Drinking Water – the new strategic resource of the twenty-first century: the particular case of the Guarani Aquiferous. In: PREVOST, G.; CAMPOS, C. O. (Orgs.). **The Bush doctrine and Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 215-228.

BURGES, S. W. **Brazilian foreign policy after the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2009.

CLAINCHE, R. M. L. **La Alalc/Aladi**. México: El Colegio de Mexico, 1984.

CLARKE, R.; KING, J. **O atlas da água**. Trad. Anna Maria Quirino. São Paulo: Publifolha, 2005.

CONAB. **Avaliação da safra 2005/06**. Agosto de 2006. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/download/safra/boletim_safra9_06.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2006.

DECLARACIÓN de la III Reunión del Consejo Energético de Suramérica. **Unasur**, Caracas, 18 mayo 2012. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/53251/UNASUR_-_Declaraci%C3%B3n_de_la_III_Reuni%C3%B3n_del_Consejo_Energ%C3%A9tico_de_Suram%C3%A9rica__4_p._.pdf-PDFA.pdf?sequence=2>. Acesso em: 20 out. 2012.

DURKHEIM, E. **Les formes élémentaires de la vie religieuse**. Le système totémique en Australie. Paris: PUF, 1985.

GAZETA MERCANTIL. **Aquífero Guarani gera corrida armamentista**. 22 mar. 2007.

KEMPF, P. H. L'armée américaine étudie les répercussions géostratégiques du réchauffement climatique. **Le Monde**, 3 abr. 2007. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/planete/article/2007/04/03/l-armee-americaine-etudie-les-repercussions-geostrategiques-du-rechauffement-climatique_891174_3244.html>. Acesso em: 29 ago. 2014.

LA NACIÓN. **Preparan al Ejército para defender recursos naturales**, 25 feb. 2007. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/886564-preparan-al-ejercito-para-defender-recursos-naturales>>. Acesso em: 29 ago. 2014.

LIMA, M. R. S.; KFURI, R. Política externa da Venezuela e relações com o Brasil. **Papéis Legislativos**, n. 6, out. 2007.

MARIANO, M. P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Tese (Doutorado em Sociologia)–Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2007.

_____.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Structural limitations of the Mercosur: an analysis based on the Brazilian foreign policy positions. **The Latin Americanist**, v. 56, n. 2, 2012.

O'DONNELL, G. Notas sobre la democracia en América Latina. **La democracia en América Latina hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. El debate conceptual sobre la democracia. Nova York: PNUD, 2004.

OPSA. **Análise de Conjuntura OPSA (n. 7)**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/76_analises_AC_n_7_jul_2010.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2012.

PETROBRAS desiste de esperar por PDVSA e incorpora refinaria Abreu e Lima. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, 26 out. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/10/1362661-petrobras-desiste-de-esperar-por-pdvsa-e-incorpora-refinaria-abreu-e-lima.shtml>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano – 2006**. A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água. Nova York: PNUD, 2006.

SACCOMANDI, H. Lula dá ênfase ao discurso social para vender etanol na Europa. **Jornal Valor Econômico**, A5, 13 set. 2007. Disponível em: <<http://www.pressreader.com/brazil/valor-econ%C3%B4mico/20070913/textview>>. Acesso em: 29 ago. 2014.

SAINT-PIERRE, H. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Revista Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, jul./dez. 2011.

SANTOS, S. C. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional Sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

SARAIVA, M. G. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais**. Instituto de Relações Internacionais – USP, Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300028&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 31 ago. 2014.

_____.; RUIZ, J. B. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 52, n. 1, jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 ago. 2012.

SCHMIED, J. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL): o novo caminho da integração na América do Sul. **Cadernos Adenauer VIII**, n. 1, 2007.

SCHMITTER, P. C.; MALAMUD, A. **The experience of european integration and the potential for integration in Mercosur**. Paper presented at the First Global International Studies Conference, World International Studies Committee (WISC), Istanbul, Bilgi University, 24-27 august, 2005.

SECRETARIA General destaca avances en Defensa, Infraestructura y Telecomunicaciones. **Unasur**, Assunción, 17 mar. 2012. Disponível em: <http://www.isags-unasur.org/materia_impress.php?lg=2&ev=1586&cat=1&target=ev>. Acesso em: 20 nov. 2012.

TESSARI, G. R. **O impacto institucional da implantação de uma política de fundos estruturais no Mercosul**. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2009.

VAZ, A. A Ação regional brasileira sob as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências. In: FAUSTO, S.; SORJ, B. (Orgs.). **O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível?** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; São Paulo: Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2013.

VEIGA, J. P. C. **As políticas domésticas e a negociação internacional: o caso da indústria automobilística no Mercosul**. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 1999.

VIGEVANI, T. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; FAPESP. 2005.

_____.; MARIANO, M. P. A ALCA e a política externa brasileira. In: AL-TEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva. 2006.

WATKINS, K.; BERNTELL, A. **Um problema global**. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk>>. Acesso em: 25 ago. 2006.

A EVOLUÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO MERCOSUL COMO COALIZÃO INTERNACIONAL (1991-2012)

Walter Antonio Desiderá Neto

Do ponto de vista político, observa-se que blocos regionais podem apresentar uma dimensão externa na qual eles funcionem como coalizões internacionais. Em outras palavras, os países pertencentes a um exercício de integração, favorecidos por sua crescente interdependência e decididos voluntariamente a cooperar, podem vir a atuar de maneira concertada nos mecanismos multilaterais nos quais são negociadas as regras que orientam a governança global, com o objetivo de agregar capacidades para aumentar a efetividade da defesa de interesses comuns. Sob um ponto de vista construtivista, considera-se que a convergência de posições pode derivar também do desenvolvimento de uma identidade comum e do compartilhamento de crenças.

Como se sabe, o Mercosul foi concebido como um bloco estritamente econômico. O Tratado de Assunção (1991) estabeleceu, em seu primeiro artigo, que o agrupamento regional constituiria um mercado comum, dotado de uma tarifa externa comum, no qual políticas macroeconômicas e setoriais seriam coordenadas e legislações nacionais seriam harmonizadas.

Ainda que boa parte desses objetivos não tenha sido conquistada por completo, com o passar dos anos foi se desenvolvendo uma dimensão política da integração em paralelo às iniciativas de natureza econômico-comercial — da mesma forma que se observou em outras

experiências ao redor do planeta, destacando-se o caso da União Europeia (UE). Entre as iniciativas dessa seara, destacam-se o Protocolo de Ushuaia (1998) — em que se firmou o compromisso com a democracia — e a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz (1999). Posteriormente, em 2003, o chamado Consenso de Buenos Aires buscou relançar o projeto regional com foco nas dimensões social e política, ao qual se seguiu a criação de uma série de instituições.

No que tange ao funcionamento do bloco como coalizão internacional, houve um esforço de institucionalização dessa vertente desde 1996. A partir daquele ano, os quatro Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) estabeleceram um mecanismo de consulta e concertação política com os seguintes propósitos: i) ampliar e sistematizar a cooperação política no bloco; ii) examinar as questões internacionais de especial interesse para os Estados Partes, com o objetivo de buscar concertar posições sobre elas; iii) e considerar assuntos de interesse político relacionados a países terceiros, grupos de países ou organismos internacionais.

Em 1998, o mecanismo foi convertido no Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP), como órgão auxiliar do Conselho Mercado Comum (CMC), integrado por altos funcionários das chancelarias dos países integrantes. À nova instituição foi delegada a atribuição de formular recomendações, as quais então são elevadas para a consideração do CMC, que se reúne às margens das cúpulas presidenciais semestrais do bloco.

De toda forma, colocações presentes nos comunicados conjuntos resultantes das cúpulas semestrais do Mercosul, especialmente as ocorridas após o Consenso de Buenos Aires (2003), transparecem uma recorrente frustração com a incapacidade de o FCCP se estabelecer como fórum privilegiado para a convergência das posições de política externa dos Estados Partes do Mercosul. De acordo com diplomatas envolvidos¹ com as atividades daquele fórum, com o passar do tempo concluiu-se que não fazia sentido debater questões sobre temas variados da política

1 De acordo com entrevista concedida pelo Conselheiro Breno Hermann, diplomata de carreira.

internacional naquele espaço, uma vez que a adoção de posições conjuntas se fazia mais viável se a negociação fosse realizada diretamente entre os diplomatas que se encontravam alocados geograficamente nos fóruns multilaterais.

Dessa maneira, o FCCP passou gradativamente a desenvolver a vocação da consulta política mútua. Com isso, ele foi se tornando um espaço no qual os Estados Partes — e também os Associados — fazem consultas e trocam experiências sobre os mais variados aspectos da situação política doméstica uns dos outros.

Diante desse panorama, o objetivo deste artigo é examinar empiricamente a evolução do funcionamento do Mercosul como coalizão internacional no período entre 1991 e 2012². Para tanto, serão utilizados como indicadores, de um lado, a convergência de votos entre os quatro países para resoluções da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (Agnu) e, de outro, o estabelecimento de posicionamentos comuns sobre temas da política internacional presentes nos comunicados conjuntos resultantes das cúpulas semestrais do bloco. Dessa maneira, conforme colocado anteriormente e em função de alguns testes iniciais, não se considera útil avaliar as atividades do FCCP para a consecução do objetivo dessa pesquisa.

Após esta introdução, os vinte e dois anos examinados serão divididos em dois períodos, a cada qual corresponde uma seção deste artigo: a) 1991-2002: fase de vigência do regionalismo aberto e do modelo focado nos aspectos econômico-comerciais, na qual houve a queda praticamente completa das tarifas intrazona e aumento expressivo dos fluxos comerciais e de investimento entre os Estados Partes, seguida pela crise financeira internacional de 1997 (asiática), que contribuiu para a crise da moeda brasileira de 1999 e a crise política e econômica argentina (1999-2002); b) 2003-2012: fase em que foram priorizadas as dimensões social, política, participativa e distributiva da integração, para a qual o Consenso de Buenos Aires (2003) e o Plano de Trabalho do Mercosul 2004-2006 são as decisões basilares. A estas duas seções segue uma última parte conclusiva.

2 Não foi possível analisar os anos de 2013 e 2014 em função da indisponibilidade de dados.

A CONCERTAÇÃO POLÍTICA NO MERCOSUL: 1991-2002

Em meados dos anos 1980, a redemocratização em curso na Argentina e no Brasil foi fator determinante para permitir que houvesse um movimento de aproximação entre os dois países vizinhos. Por iniciativa de ambas as partes, iniciou-se o processo de integração em um contexto internacional que se transformava em decorrência do final da Guerra Fria e da intensificação do fenômeno da globalização econômica. Com a questão Itaipu-Corpus resolvida e, posteriormente, superadas as desconfianças de fundo nacionalista que estavam presentes em ambos os lados durante a vigência das ditaduras militares, especialmente aquelas a respeito da natureza dos programas nucleares de cada país, abriu-se espaço para a elaboração de projetos comuns de desenvolvimento. Do ponto de vista político-estratégico, era importante para as duas nações prestarem apoio mútuo, de maneira a afixarem seu renovado compromisso com a paz, com a democracia e com a economia de mercado. No contexto da crise da dívida externa dos países latino-americanos, fazia-se presente também naquele momento o objetivo de atuarem em coalizão nas negociações de reestruturações com os credores privados³.

A partir de 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires, a tônica central do processo de integração regional passou para o campo comercial. O cronograma de reduções tarifárias ocorreria de maneira generalizada, linear e automática. Desde então, o principal sentido estratégico das iniciativas passou a ser a preparação e a adaptação dos setores produtivos nacionais para uma posterior abertura econômica para o mundo, a qual ocorreria no âmbito do sistema multilateral de comércio. Isso se manteve posteriormente, quando o Tratado de Assunção foi assinado em 1991 e o Mercosul se formou, já com a participação também de Paraguai e Uruguai.

A importância da atuação dos quatro países como coalizão, de toda forma, não se perdeu por completo. O lançamento da Iniciativa para as Américas pelo presidente americano George H. Bush em 1990, na qual foi proposta a formação de uma zona de livre comércio em todo

3 Ver a Declaração de Iguazu (1985).

o hemisfério, veio motivar os países do Mercosul a negociar em conjunto, como forma de agregar capacidades. Formalmente, isto ficaria definido pelo próprio formato que o Tratado de Assunção estabelecia para a estrutura tarifária do bloco: união aduaneira, quer dizer, existência de uma tarifa externa comum. Alguns meses depois, o Acordo 4+1, assinado entre os países do Mercosul e os Estados Unidos, trouxe detalhamento também para o tema dos investimentos.

O período de 1991 a 1994 foi denominado como “período de transição” pelo Tratado de Assunção, prazo para a completa conformação do mercado comum no território aduaneiro do bloco. Mesmo que o objetivo não tenha sido atingido, durante todos esses anos as tarefas estiveram voltadas para o campo econômico. Em função desse contexto, as declarações presentes nos comunicados conjuntos resultantes das cúpulas presidenciais semestrais de 1991 a 1994, estendendo-se também até 1995, apresentam conteúdo em sua ampla maioria voltado a aspectos relacionados ao desenvolvimento do funcionamento interno do Mercosul. São extremamente raras as oportunidades em que são emitidas afirmações conjuntas sobre temas da política internacional e do relacionamento externo do bloco. Quando ocorrem, restringem-se a temas econômico-comerciais: compromisso com a consolidação do sistema multilateral de comércio livre; e importância do Acordo 4+1 para as negociações da área de livre comércio hemisférica.

Em 1996, o Chile e, em seguida, a Bolívia assinaram acordos comerciais com o Mercosul. No mesmo ano, estabeleceu-se um mecanismo de consulta e concertação política que em 1998 viria a se tornar o FCCP, com a participação dos dois países andinos. Esses dois eventos combinados contribuíram para o surgimento e o desenvolvimento inicial da dimensão externa política do bloco. Isso veio se refletir de maneira crescente no conteúdo dos comunicados conjuntos das cúpulas semestrais — sendo que em 1996, pela primeira vez, os países afirmaram conjuntamente dar respaldo à Argentina em sua disputa de soberania sobre a questão das Ilhas Malvinas.

No final de 1997, o Chile se incorporou às instituições do Mercosul na condição de país associado — passando a participar das diversas

reuniões de cada uma delas⁴. Desde esse ano, passaram a ser emitidos dois comunicados conjuntos a cada cúpula presidencial semestral: um restrito aos Estados Partes, no qual se versa mais sobre aspectos internos do bloco; e outro assinado pelos quatro membros plenos, mais a Bolívia e o Chile, nos quais foram aparecendo com mais frequência declarações com maior amplitude temática e teor político.

Dessa forma, sobre direitos humanos, em 1998 os seis países reafirmaram em comunicado seu compromisso com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na ocasião das comemorações dos 50 anos dos dois documentos. Ademais, adotaram a Proclamação do Rio de Janeiro, na qual os direitos humanos e as liberdades fundamentais são reafirmados como partes indissociáveis da identidade de suas sociedades. Dando continuidade ao processo, em 2000 ocorreu a Primeira Reunião de Representantes Governamentais de Direitos Humanos dos países do Mercosul, Bolívia e Chile, com vistas a marcar políticas e coordenar iniciativas nessa área temática, especialmente nos espaços multilaterais internacionais.

A respeito de armas de destruição em massa, por seu turno, ressaltaram em comunicado no ano 2000, ocasião da revisão periódica do Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), seu compromisso com a matéria e a importância de uma visão integrada da região para que as iniciativas neste campo gerem segurança, crescimento e desenvolvimento.

A demanda conjunta pela eliminação dos subsídios agrícolas no sistema multilateral de comércio apareceu pela primeira vez em comunicado de 1999, no contexto das negociações pelo lançamento de uma nova rodada no âmbito da OMC. Posteriormente, as denúncias contra essas práticas voltaram a se repetir ano a ano, utilizando o termo “barreiras ao comércio agrícola”. Por fim, em 2002 os seis países se comprometeram conjuntamente com a agenda para o desenvolvimento de Doha, requerendo o acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

4 A Bolívia foi se incorporando gradativamente às instituições, também como país associado, a partir de 1998.

Em alguns comunicados desde 2000, foram mencionados os seguintes temas de política internacional: luta contra o racismo; uso indevido de drogas, narcotráfico e crimes conexos; eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher; e terrorismo. Vale ressaltar, ainda, que em mais de uma ocasião os seis países reiteraram também a importância de estabelecerem formas de coordenação em matéria de candidaturas a organismos internacionais.

Por fim, no comunicado conjunto resultante da cúpula presidencial ocorrida em Brasília, em dezembro de 2002, os quatro Estados Partes, mais a Bolívia e o Chile,

ênfaticamente a importância do multilateralismo e destacam a coordenação [...] em diversos fóruns multilaterais. Expressam satisfação com os resultados já alcançados por esse esforço, em particular na Assembleia Geral das Nações Unidas, e afirmam seu compromisso de aprofundar e ampliar tal exercício nesse e em outros fóruns, em prol de uma maior presença [...] no cenário internacional (MERCOSUL, 2002).

De fato, como se pode observar na Tabela 1 a seguir, a convergência de votos entre os quatro Estados Partes do Mercosul em resoluções da Agnu, no período entre 1991 e 2002, saltou de um nível de 59% para 76%⁵.

5 Considerou-se como “convergente” todos os votos iguais para uma resolução (sim, não ou abstenção), enquanto “divergente” a existência de pelo menos o voto de um país diferente dos demais para a resolução. Existem casos em que, por diversas razões, os diplomatas que representam o país se ausentam no momento da votação, e o país não vota para a resolução (voto ausente). Estas ausências não foram consideradas como divergências. De toda forma, estes casos são raros.

Tabela 1 - Comportamento dos votos dos países do Mercosul na AGNU 1991-2002.

Ano	Convergente	Divergente	Total	% Convergente
1991	44	31	75	59%
1992	47	28	75	63%
1993	37	28	65	57%
1994	37	31	68	54%
1995	44	37	81	54%
1996	51	25	76	67%
1997	45	24	69	65%
1998	45	16	61	74%
1999	51	17	68	75%
2000	56	11	67	84%
2001	51	16	67	76%
2002	55	17	72	76%
1991-2002	563	281	844	67%

Fonte: Strezhnev; Voeten (2013). Elaborada pelo autor.

Os dados anteriores revelam a existência de três momentos em que houve mudanças acentuadas no percentual de convergência entre os quatro Estados Partes do Mercosul neste primeiro período: 1995-1996; 1997-1998; 1999-2000-2001. Para cada virada dessas cabem explicações diferentes.

O aumento da convergência de 54% para 67% de 1995 para 1996 deve-se quase que exclusivamente à superação de divergências sobre quinze resoluções relacionadas com apenas um tema: colonialismo. Desde o final da Guerra das Malvinas (1982) até 1995, a Argentina vinha se abstendo de votar em algumas ocasiões em que a questão da concessão de independência a países coloniais e a povos em territórios sob dominação colonial estava envolvida — enquanto os demais países do Mercosul e os países em desenvolvimento de uma forma geral votavam a favor. A defesa dos “direitos inalienáveis dos povos dos territórios à autodeterminação, inclusive a independência”, conforme a letra da resolução 50/38, desagradava os argentinos em função de sua contrariedade

à ideia de que a população das Ilhas Malvinas pudesse decidir sobre seu *status* político.

A partir de 1996, entretanto, boa parte dessas resoluções deixou de ser proposta pela Agnu⁶. Naquelas que continuaram sendo reapresentadas, a Argentina passou a votar sim — em função, de um lado, ao caráter mais genérico das afirmações presentes nelas e, de outro lado, ao apoio alcançado para sua causa em relação às ilhas com os parceiros do Mercosul naquele ano, conforme mencionado anteriormente. Em outras palavras, encontrando respaldo dos sócios para sua demanda, o país ficou numa situação mais confortável para assinar aquele tipo de resolução, revelando um processo de entendimento regional.

Com relação aos anos 1997-1998, em que houve aumento de 9% no percentual de convergência, a análise das resoluções não permite apontar para um tema ou país específico que tenha sido o principal responsável pela mudança, uma vez que ela ocorreu de forma difusa. Nesse sentido, houve entendimentos, entre outros, sobre direitos humanos, questão palestina e controle de armamentos. Além disso, os quatro países mudaram votos e se ajustaram aos demais em diferentes ocasiões.

Por último, o triênio 1999-2000-2001, caracterizado por uma subida de 75% para 86% de concordância de votos e pela posterior queda de volta aos 76%, deve ser visto como um caso em que a agenda do contexto internacional favoreceu apenas momentaneamente a convergência entre os quatro países do bloco. Isso significa que a maior parte das diferenças foram aparentemente sanadas em 2000, porque algumas resoluções com votos divergentes de 1999 não foram reapresentadas para votação. Contudo, em 2001 elas voltaram a ser propostas, trazendo de volta as diferenças.

Vale ressaltar, de toda forma, que a Argentina foi o país responsável pelo voto conflitante em mais da metade das resoluções nessa virada (62,5%), situação que também pôde ser observada em todo o período (1991-2002), conforme a tabela 2 a seguir.

6 É comum que resoluções sejam reapresentadas para votação de um ano a outro, sem alteração alguma no texto, na ideia de reafirmar compromissos.

Tabela 2 - Quantidade de casos em que cada país do Mercosul é responsável pela divergência no bloco em votações na AGNU (1991-2002).

País	Quantidade	Proporção
Argentina	150	53%
Brasil	39	14%
Uruguai	30	11%
Paraguai	8	3%
Pares de países	54	19%
TOTAL	281	100%

Fonte: Strezhnev; Voeten (2013). Elaborada pelo autor.

À diferença dos demais países do bloco, nos anos 1990, a Argentina de Carlos Menem abandonou bruscamente a clivagem terceiro-mundista de sua política externa. Na mesma direção, promoveu um alinhamento automático com os Estados Unidos, na expectativa de expor a imagem de ser um “país normal”. Na visão do “realismo periférico”⁷, a relação especial com este país — percebido então como o único polo de poder na ordem internacional vigente desde o final da Guerra Fria — elevaria a credibilidade argentina na política mundial e contribuiria para conquistar o acesso a mercados e atrair investimentos (SARAIVA; TEDESCO, 2001). São emblemáticas, por exemplo, a participação do país na Guerra do Golfo em 1990 e a sua retirada do Movimento dos Não Alinhados em 1991.

Por outro lado, ainda que durante o primeiro ano da breve gestão de Fernando Collor de Mello o Brasil tenha empreendido mudanças similares às argentinas na política externa, adotando um discurso modernizante e liberal, a partir de 1992, com os desgastes decorrentes dos fracassos da política econômica do governo no combate à hiperinflação, a corporação diplomática foi capaz de retomar seu tradicional papel formulador e resgatar parte dos posicionamentos tradicionais do país no sistema internacional — em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento e à não intervenção, na busca de preservar a autonomia de

⁷ Para a formulação completa desse paradigma de política externa adotado pela Argentina, ver Escudé (1995).

ação. A crise política trazida pelo impeachment do presidente, somada ao estilo mais discreto e nacionalista de Itamar Franco, proporcionou ao Itamaraty a manutenção da condução e da coordenação central da política externa (ARBILLA, 2000). Com o governo Fernando Henrique Cardoso observou-se uma situação intermediária, destacando-se a busca de inserir o país na política mundial como potência média e autônoma, porém participante das regras do multilateralismo e defensora dos valores ocidentais.

O gráfico 1 a seguir separa por temas a quantidade de casos em que cada país foi responsável pela divergência no Mercosul⁸. O caso argentino, mais proeminente, merece atenção especial. A maior parte dos casos é explicada pelo seu alinhamento com os Estados Unidos⁹: as resoluções sobre questão nuclear versavam sobre desarmamento; as do tema Palestina/Oriente Médio condenavam ações de Israel e defendiam os árabes¹⁰; e, entre as de direitos humanos, a maioria delas considerava o uso de mercenários uma violação, enquanto as demais tratavam de questões diversas. Sobre desenvolvimento, por seu turno, as divergências se referem em larga maioria àquelas questões envolvendo colonialismo.

Apesar dessas diferenças, no que tange à manutenção de uma margem importante de convergência de Buenos Aires com os demais países vizinhos, Tokatlián afirma que

[...] cabe relembra que, apesar da aspiração de identificação do governo com um ou outro grupo de nações, de fato a Argentina continuava pertencendo ao mundo em desenvolvimento; temas como Malvinas, a muito escassa capacidade científico-tecnológica endógena, a fragilidade financeira, a ausência do Estado de

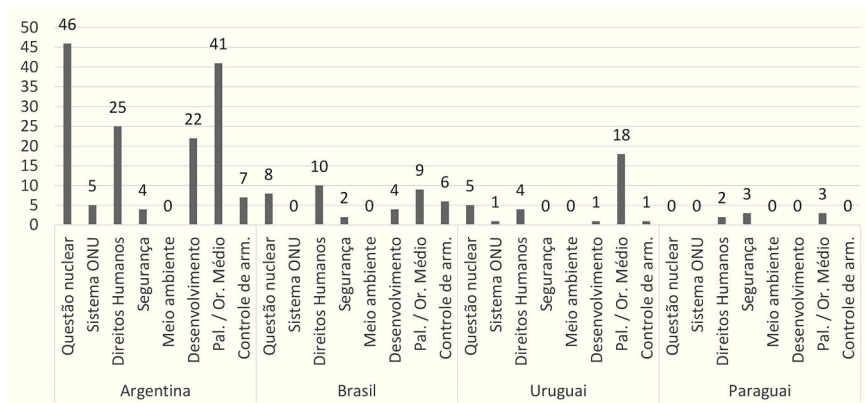
8 O tema “Sistema ONU” se refere a questões ou assuntos que se relacionam com a criação ou modificação dos poderes e funções de qualquer um dos órgãos da ONU. A Agnū tem prerrogativa para fazê-lo, segundo o art. 10 da Carta das Nações Unidas. O tema “Questão nuclear”, por sua vez, envolve desarmamento, não proliferação e uso pacífico da tecnologia nuclear.

9 De uma maneira geral, Brasil, Paraguai e Uruguai votaram sim, os Estados Unidos votaram não e a Argentina se absteve nessas resoluções.

10 Ressalte-se a influência do ataque à Embaixada de Israel em Buenos Aires de 1992 e do carro-bomba que destruiu a sede da associação israelita Amia na mesma cidade em 1994.

Direito consolidado, a evidente brecha social e a desigualdade distributiva, entre muitos outros [fatores], relembram o lugar real da Argentina no mundo. (TOKATLIÁN, 2000, p. 25, tradução nossa).

Gráfico 1 - Quantidade de casos por tema em que cada país do Mercosul é responsável pela divergência no bloco em votações na AGNU (1991-2002)



Fonte: Strezhnev; Voeten (2013). Elaborada pelo autor.

A CONCERTAÇÃO POLÍTICA NO MERCOSUL: 2003-2012

De 1991 a 1997, com a eliminação progressiva das barreiras tarifárias intrabloco, a corrente de comércio e os investimentos entre os países do Mercosul havia crescido de forma expressiva. Entretanto, com as crises financeiras internacionais (mexicana, asiática e russa), este processo sofreu um estancamento. Em decorrência desse e de outros fatores, em 1999 ocorreu a crise do real e, posteriormente, a crise econômica e política argentina (1999-2002).

A eleição de Néstor Kirchner e de Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula) na Argentina e no Brasil, respectivamente, em 2003, veio ocorrer, portanto, em um contexto pós-crise. O clima predominante se caracterizava pela valorização da parceria bilateral e pelo questionamento do modelo livre-cambista sobre o qual se baseara o Mercosul

até então. Dessa forma, em outubro daquele ano, os dois presidentes, reunidos na capital argentina, propuseram o relançamento do bloco regional. No Consenso de Buenos Aires, documento resultante desse encontro, foi proposta a alteração das prioridades do Mercosul com vistas a dar mais atenção para as dimensões social, política, participativa e distributiva da integração. Nesse sentido, os novos motes norteadores do processo passaram a ser justiça social (combate à pobreza, à desigualdade, à fome e ao analfabetismo), atuação conjunta em espaços multilaterais, participação da sociedade civil e redução dos desequilíbrios regionais¹¹.

Em dezembro de 2003, na cúpula semestral de Montevidéu, os quatro Estados Partes aprovaram o Programa de Trabalho Mercosul 2004-2006, incorporando essa nova perspectiva. Ele identificava uma lista de tarefas a serem cumpridas para que a integração avançasse em quatro direções: econômico-comercial, social, institucional e “nova agenda”¹². Certamente, o avanço no cumprimento de cada um desses objetivos ocorreu em ritmos variados, com sucessos e malogros. De todo modo, é importante apenas assinalar sua eficiência em: a) efetivamente ampliar a agenda da integração para novas dimensões e b) enfatizar o sentido político-estratégico do Mercosul, para além dos aspectos econômico-comerciais. A consolidação desses novos temas se caracterizou como fator decisivo para o aprofundamento da coordenação de visões de política externa e, portanto, do funcionamento do bloco como coalizão internacional.

Da mesma forma, não se pode deixar de reconhecer também a contribuição do processo de integração sul-americano como fator promotor da convergência de perspectivas entre as nações do continente de uma forma geral. Inaugurado por iniciativa brasileira¹³, a partir da

11 Destaca-se a criação em 2006 do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), importante instrumento de cooperação regional para o desenvolvimento. Principalmente por meio dele, de 2007 em diante, o Brasil se tornou o principal provedor mundial de recursos desse tipo para o Paraguai e o Uruguai (ver DESIDERÁ, 2014).

12 Fomentar a cooperação em ciência e tecnologia, bem como a integração física e energética.

13 Vale destacar, nesse ponto, o fato de a política externa brasileira ter lançado, com esse processo, o conceito de América do Sul, abandonando temporariamente a ênfase na ideia de América Latina (presente na Aladi) e, portanto, excluindo o México das iniciativas. Além disso, fica claro o objetivo do país de buscar alternativas para o crescimento na região em

Primeira Cúpula Sul-Americana¹⁴, ocorrida em Brasília no ano 2000, definiu-se como objetivos centrais: a) impulsionar a integração física do continente, para a qual foi criada a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa); b) iniciar um processo de convergência entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), com vistas à conformação de uma área de livre comércio entre os dois blocos; c) coordenar posições negociadoras no contexto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), de forma a assegurar o acesso a mercados para as exportações provenientes do continente; d) e, do ponto de vista mais estritamente político, consagrar a região como zona de paz e afirmar o compromisso com a democracia.

Na Segunda Cúpula Sul-Americana, realizada em Guayaquil (Equador) em 2002, o andamento do processo foi avaliado e praticamente as mesmas disposições foram reafirmadas. Além de ter sido adotada a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, também foi destacada a importância da Primeira Reunião de Ministros de Relações Exteriores do Mercosul, Chile e da Comunidade Andina, ocorrida no ano anterior, e da criação do Mecanismo de Diálogo e Concertação Política, como iniciativas para fomentar a convergência de visões de política internacional.

Dando prosseguimento ao processo, em 2004 realizou-se em Cuzco (Peru) a Terceira Cúpula Sul-Americana, na qual foi formalmente criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). No documento resultante do encontro, a concertação e a coordenação política e diplomática aparecem em primeiro lugar na lista de dinâmicas que o novo organismo seguiria aperfeiçoando e impulsionando¹⁵. Em 2005 e 2006, em substituição às Cúpulas Sul-Americanas, ocorreram as duas primeiras Reuniões de Chefes de Estado e Chanceleres da Casa (em Brasília e em Cochabamba, respectivamente), nas quais o entendimento político é tido como parte da essência da comunidade.

um momento em que o Mercosul apresentava sinais de debilidade.

14 Com a participação dos presidentes dos doze países sul-americanos.

15 Deve-se assinalar que, nesse encontro, a redução das assimetrias estruturais presentes na região apareceu pela primeira vez como um dos objetivos prioritários da integração sul-americana.

Finalmente, em 2008, com a assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), esta questão é objetivo específico da organização explicitado pelo item “a” do terceiro artigo do tratado: “o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da Unasul no cenário internacional”.

A ênfase reiterada de uma reunião a outra com relação a esse ponto se deve em grande medida à liderança brasileira durante todo o desenvolvimento das principais iniciativas de integração na América do Sul. Com a inauguração do governo Lula, a política externa brasileira sofreu uma inflexão. Conforme analisa Lima (2005, p. 11-13), e com base também nos apontamentos do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2010, p. 215), a mudança da estratégia de inserção internacional ocorreu em função de uma alteração na leitura que o novo governo fazia do cenário internacional. Na gestão anterior, o país buscava “credibilidade” perante as grandes potências a partir da adoção dos padrões do bloco ocidental globalizado, pois acreditava que extrairia benefícios de uma inserção entendida como modernizadora. A partir do governo Lula, o país passou a buscar “autonomia” por meio da conformação de espaços políticos alternativos que de alguma maneira deslegitimassem a ordem unipolar e promovessem a desconcentração de poder, posto que, ao examinar a globalização como um fenômeno gerador de desigualdades¹⁶, instava-se a se tornar um ator global com as devidas capacidades para enfrentar os desafios do desenvolvimento.

Do ponto de vista do ambiente internacional, a Guerra Contra o Terror promovida pelos Estados Unidos na administração de George W. Bush (2001-2009), em momentos emblemáticos executada de forma unilateral (Guerras do Afeganistão e do Iraque), abalou em parte a capacidade de liderança global da superpotência, em especial com rela-

16 Deve-se reconhecer que o descontentamento com a falsa promessa dos frutos positivos da interdependência econômica no mundo — via liberalização comercial e financeira —, expressado principalmente na ideia de “globalização assimétrica” defendida pelo então Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer (2001-2002), começou a conquistar espaço no seio da corporação diplomática ainda no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso.

ção à perda do apoio de determinados parceiros tradicionais da Europa Ocidental (BUZAN, 2007). Além disso, com a condução dessa política em nível global, os Estados Unidos acabaram dando menos atenção às relações internacionais da América Latina, voltando-se para o Oriente Médio e a Ásia. Desse modo, o cenário dos anos 2000 se mostrou propício para o lançamento de iniciativas de países em desenvolvimento que, mesmo sem adotar um discurso agressivo, contestassem a hegemonia americana e buscassem aliados para defender o multilateralismo. Isso ganharia força com a crise de 2008, o avanço econômico chinês e a crise do euro.

A estratégia de cooperação Sul-Sul, elemento central do novo projeto, era composta por duas frentes paralelas e distintas de ações: a) prestação de cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul, tendo como destino principalmente os países africanos de língua portuguesa e os vizinhos da América do Sul, com o objetivo de, além de tentar promover o desenvolvimento do país receptor, estabelecer parcerias duradouras, bem como expor uma imagem positiva de solidariedade e de responsabilidade do país perante a comunidade internacional, conferindo-lhe prestígio e diversificando suas relações; b) formação de coalizões internacionais Sul-Sul, para agregar recursos de poder e elevar a efetividade da defesa de interesses comuns no curto ou médio prazos.

No Balanço de Governo 2003-2010 produzido pelo governo brasileiro, a inclusão da integração regional nessa estratégia fica clara, como se segue:

O adensamento das relações políticas e econômicas entre os países sul-americanos contribuirá para o desenvolvimento socioeconômico da América do Sul e a preservação da paz na região; o desenvolvimento do mercado interno sul-americano e o aumento da competitividade dos países no mercado internacional; e o fortalecimento da capacidade de atuação do Brasil em outros fóruns internacionais. A integração sul-americana se baseia em dois pilares: a Unasul e o Mercosul (BRASIL, 2010, p. 18).

Vale adicionar ainda que, em três das cinco novas iniciativas de coalizão Sul-Sul promovidas pelo Brasil, os demais países do Mercosul estavam inseridos: a) o G-20 comercial, no âmbito da OMC; b) as cúpulas América do Sul — Países Árabes (Aspa); c) e as cúpulas América do Sul — África (ASA)¹⁷.

Conforme sintetizou o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2010, p. 231),

[...] a cooperação Sul-Sul é um instrumento diplomático que surge de um desejo autêntico por prestar solidariedade aos países mais pobres. Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação do Brasil nas relações internacionais. A cooperação entre iguais em questões de comércio, investimentos, ciência e tecnologia e outros campos reforça nossa estatura e fortalece nossa posição nas negociações de comércio, investimentos e do clima. Por fim, construir coalizões com países em desenvolvimento é também uma forma de se empenhar na reforma da governança global, de forma a tornar as instituições internacionais mais justas e mais democráticas.

Com esse contexto de iniciativas em mente, pode-se compreender os motivos pelos quais em 2004 o Mercosul e a CAN concluíram a assinatura de acordo comercial e, em seguida, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela vieram se somar à lista de países associados do bloco do Cone Sul¹⁸ — passando a participar de suas cúpulas semestrais. Em 2012 foi a vez de Guiana e Suriname também se associarem ao Mercosul, perfazendo no bloco regional os mesmos membros da Unasul. Isso indica que os dois processos regionais consistem em partes complementares de um mesmo projeto, voltado a aumentar a participação e marcar as posições do continente nos mecanismos multilaterais em que são negociadas as regras da governança global.

17 As outras duas iniciativas são o Fórum de Diálogo Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) e as cúpulas anuais dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), aos quais veio se somar a África do Sul em 2011.

18 A Venezuela, particularmente, acabou iniciando um processo de adesão plena ao bloco em 2006, o qual se concretizou em 2012, na ocasião da suspensão temporária do Paraguai.

Ao examinar os comunicados conjuntos emitidos semestralmente nas cúpulas presidenciais do Mercosul entre 2003 e 2012, percebe-se ter ocorrido ampliação na quantidade de temas convergentes e aprofundamento no tratamento conferido a cada um deles. Num esforço de síntese, a tabela 3 a seguir traz uma lista dessas questões.

Tabela 3 - Temas de política internacional abordados em cúpulas do Mercosul e países associados (2003-2012).

Tema	Abordagem
Alca	Necessidade de que os temas agrícolas, em especial as distorções provocadas pelos subsídios, sejam matéria de discussão do projeto, com vistas a alcançar o equilíbrio nas negociações.
Armas de destruição em massa	Compromisso com o desarmamento, a não proliferação e o uso pacífico da energia nuclear, com apoio à resolução 1540/20041 do CSNU, bem como ao Tratado de Não Proliferação Nuclear.
Crise financeira de 2008	Responsabilização dos países desenvolvidos pelo estopim da crise, com enfoque na necessidade de reforma, de fortalecimento da legitimidade, de capitalização e de aumento de recursos das instituições financeiras internacionais.
Cuba	Repúdio ao bloqueio econômico, comercial e financeiro, por entender que é contrário aos princípios da Carta das Nações Unidas e contravém as regras do direito internacional.
Direitos humanos	Neste caso, costumam aparecer nos comunicados como valores e princípios a serem respeitados e promovidos. De uma forma mais específica, a questão apareceu em certas ocasiões relacionada às ditaduras militares que vigoraram na região no passado recente, voltada aos direitos à memória e à verdade.
Malvinas	Respaldo aos legítimos direitos da Argentina na disputa de soberania relativa à questão das Ilhas Malvinas. Rechaço à pretensão de considerar as ilhas como países e territórios aos quais se possam aplicar a Quarta Parte do Tratado de Funcionamento da União Europeia e as Decisões de Associação de Ultramar da União Europeia.
Migrantes	Visão não discriminatória, independente da condição do migrante e de sua família, na busca da garantia, do respeito e da promoção de seus direitos humanos.
Mudanças climáticas	Abordagem inserida no contexto da Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CMNUMC) e do Protocolo de Quioto, com respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades.

Tema	Abordagem
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Para que sejam alcançados, enfoque na necessidade de contar com projetos e recursos regulares e previsíveis de cooperação por parte dos países desenvolvidos, de maior acesso de seus produtos de exportação aos mercados internacionais, bem como da criação de mecanismos inovadores de financiamento.
Palestina	Apoio ao direito do povo palestino de constituir um Estado, com base nas linhas de 1967, vivendo lado a lado com o Estado de Israel
Problema mundial das drogas	Enfoque integral e dentro do princípio da responsabilidade comum e compartilhada (regional e global), com respeito ao direito internacional
Propriedade intelectual	Visão incorporada ao desenvolvimento e às políticas públicas, tendo preocupação com relação a direitos sobre recursos biológicos e/ou conhecimentos tradicionais a eles vinculados.
Reforma da ONU	Compromisso com uma reforma ampla, integral e urgente, que permita a democratização das instâncias decisórias internacionais. Importância de continuar envidando esforços no sentido de promover a necessária reforma do CSNU, tornando-o mais democrático, representativo e transparente.
Rodada Doha	Enfoque vinculado ao desenvolvimento. Condenação de barreiras tarifárias, de apoio doméstico e de subsídios à exportação por parte dos países desenvolvidos a produtos agrícolas, os quais distorcem o comércio internacional e impedem o avanço do sistema multilateral
Terrorismo	O combate a esse flagelo deve se desenvolver em conformidade com o direito interno e as normas do direito internacional, com pleno respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados, o direito internacional humanitário, o direito internacional dos refugiados e os direitos humanos, bem como os compromissos emanados dos convênios e instrumentos internacionais sobre a matéria.

Fonte: Comunicados conjuntos resultantes de cúpulas semestrais do Mercosul e países associados. Elaboração do autor.

No que se refere às votações de resoluções da Agnu, os dados presentes na tabela 4 abaixo, confirmam haver uma tendência mais ou menos contínua — e mais estável, em comparação com o período antecedente — de convergência entre os quatro Estados Partes originais do Mercosul — subindo de 74% em 2003 para 87% em 2012.

Tabela 4 - Comportamento dos votos dos países do Mercosul na AGNU (2003-2012).

Ano	Convergente	Divergente	Total	% Convergente
2003	56	20	76	74%
2004	50	22	72	69%
2005	61	13	74	82%
2006	75	12	87	86%
2007	65	12	77	84%
2008	61	12	73	84%
2009	58	11	69	84%
2010	53	9	62	85%
2011	56	9	65	86%
2012	59	9	68	87%
2003-2012	594	129	723	82%

Fonte: Strezhnev; Voeten (2013). Elaborada pelo autor.

As viradas mais acentuadas no gráfico entre 2003 e 2005 são explicadas: a) no decréscimo inicial na ordem de 6% na convergência entre 2003 e 2004, pela agenda do contexto internacional, na qual, apesar da eliminação de divergências em duas resoluções, surgiram seis desacordos em questões conjunturais sobre temas variados; b) no aumento posterior de 69% para 82% de 2004 para 2005, em parte pela eliminação daquelas questões conjunturais, em parte pela convergência em alguns casos, destacando-se o entendimento sobre o caso do Golã Sírio.

A tabela 5 a seguir, na qual se encontram as ocorrências em que cada país do bloco é o responsável pela divergência, apresenta uma mudança importante nesse segundo período com relação ao anterior: redução da participação argentina de 53% para 36% dos casos, tornando a distribuição entre os países menos desigual. Dessa forma, nota-se que a Argentina, com os governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner, aproximou-se dos parceiros regionais em suas perspectivas. Isso se deve, em grande medida, aos desentendimentos dessa administração com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que levaram o país a se afastar consideravelmente dos Estados Unidos — rompendo as “relações carnis” com a superpotência outrora propostas no governo Menem.

De acordo com Russel e Tokatlián, a respeito dessa gestão,

a Argentina pós-crise, fraca, solitária e ensimesmada, reconheceu-se mais latino-americana e viu na sociedade com o Brasil o melhor caminho para ganhar autoestima coletiva e retornar a um mundo que, em sua grande maioria, havia lhe dado as costas. (RUSSEL; TOKATLIÁN, 2011, p. 298, tradução nossa).

Tabela 5 - Quantidade de casos em que cada país do Mercosul é responsável pela divergência no bloco em votações na AGNU (2003-2012).

País	Casos	%
Argentina	46	36%
Brasil	34	26%
Uruguai	18	14%
Paraguai	9	7%
Pares de países	22	17%
TOTAL	129	100%

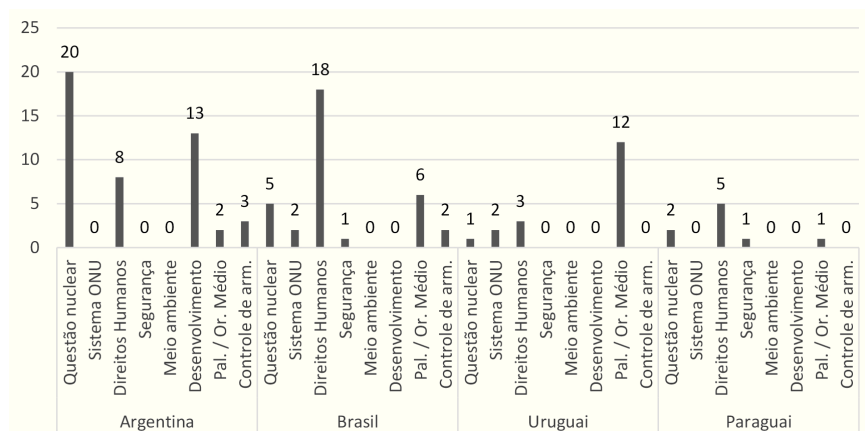
Fonte: Strezhnev; Voeten (2013). Elaborada pelo autor.

O gráfico 2 na sequência separa por temas os casos em que cada país é responsável pela divergência. Enquanto a Argentina seguiu se abstendo em determinadas resoluções sobre desarmamento nuclear, é notável a redução de casos sobre Palestina/Oriente Médio em comparação com o período anterior. O principal tema de discordância do Brasil, por sua vez, permaneceu sendo direitos humanos, mas o número de casos quase dobrou de um período a outro. Metade deles se refere à reedição anual de uma resolução em que é afirmado o impacto da globalização sobre a completa fruição dos direitos humanos; e a outra metade se deve a resoluções em que países são acusados de desrespeitá-los (Turcomenistão, Congo, Irã, Bielorrússia, Coreia do Norte e Mianmar)¹⁹. Por fim,

¹⁹ O Brasil se absteve e os demais votaram a favor. A diplomacia brasileira evita assinar resoluções nas quais países sejam acusados de desrespeitar direitos humanos, apontando que os países desenvolvidos têm duplo comportamento nesta matéria — acusam os demais, mas têm problemas domésticos.

quase todos os casos sobre Palestina/Oriente Médio em que o Uruguai responde pela divergência no bloco regional se referem a resoluções reeditadas anualmente em que são abordadas as atividades do Comitê para os Exercícios Inalienáveis do Povo Palestino²⁰.

Gráfico 2 - Quantidade de casos por tema em que cada país do Mercosul é responsável pela divergência no bloco em votações na AGNU 2003-2012.



Fonte: Strezhnev; Voeten (2013). Elaborado pelo autor.

Por fim, um dado adicional é merecedor de nota no exame do desempenho do Mercosul como coalizão internacional nesse segundo período: a conquista de dois cargos importantes em organizações internacionais. Em 2011, José Graziano da Silva foi eleito diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, sigla em inglês). Posteriormente, em 2013, o embaixador brasileiro Roberto Azevêdo foi eleito diretor-geral da OMC. Em ambos os casos, foi a primeira vez que um latino-americano conseguiu conquistar o posto. Contribuíram para as duas conquistas: a liderança brasileira no processo de integração sul-americana²¹; a visibilidade da campanha mundial contra a fome lançada pela diplomacia presidencial do governo Lula;

²⁰ Uruguai se abstém, os demais votam a favor.

²¹ Ressalte-se que o concorrente de Roberto Azevêdo era mexicano, mas os países sul-americanos votaram no candidato brasileiro.

e a importância da atuação do Brasil, ao lado da Índia, frente ao G-20 comercial e às demandas pela liberalização dos setores agrícolas. Afinal, são frutos concretos da estratégia de cooperação Sul-Sul e, portanto, da concertação política entre os países do Mercosul. De fato, essas eleições são comemoradas em comunicados conjuntos do bloco.

CONCLUSÃO

O Mercosul foi concebido como um bloco econômico. Durante seus primeiros anos de existência, as tarefas que foram colocadas pelos Estados Partes para a consolidação do processo de integração regional estiveram, em sua vasta maioria, voltadas para a área econômica. Entretanto, passado esse período de transição em que foi estabelecida a tarifa externa comum, algumas questões de ordem política passaram a ter espaço entre as decisões regionais. Destacam-se, nesse sentido, o compromisso com a democracia e com a paz, bem como a intenção declarada dos países integrantes de atuarem conjuntamente na política internacional. Posteriormente, outras novas dimensões, além da econômico-comercial e da política, passaram a ser tratadas no Mercosul: social, participativa e distributiva.

Mesmo que o bloco não tenha representação formal na ONU, em seus órgãos ou na OMC, observou-se um desenvolvimento e um amadurecimento ao longo do tempo de seu funcionamento como coalizão internacional. Os dados apresentados indicam que, desde 1995, apesar de apresentar poucos momentos de baixa, há uma tendência de alta da convergência em votações de resoluções da Agnu. Dessa maneira, a concordância entre eles, que já esteve localizada em uma faixa inferior a 55%, em 2012 ela atingiu 87%. Além disso, deve-se ressaltar que tal aumento da convergência não foi observado para toda a Agnu.

O germe para a obtenção desses resultados se encontra na criação do FCCP e na associação do Chile e da Bolívia ao processo de integração regional, que deram uma dimensão externa política ao bloco. O auge do processo, de toda forma, viria a acontecer após o relançamento do Mercosul em 2003, somado ao avanço do processo de integração sul-americano, a partir dos quais se intensificaria o diálogo entre os países e se chegaria

a uma maior quantidade de posições concertadas. Dessa forma, tendo o desenvolvimento como motivação comum, arestas vêm sendo aparadas progressivamente ao mesmo tempo que desconfianças são superadas.

Uma das explicações construtivistas para esse fenômeno é corroborada por Meunier e Medeiros (2013), que dissertam sobre a construção, por meio do discurso, de uma identidade coletiva histórica na América do Sul desde a criação da Unasul. Os autores se baseiam em Hopf (2002), segundo o qual as instituições produzem uma lógica do dia a dia em que hábitos e práticas são absorvidos, os quais moldariam progressivamente as visões de mundo dos membros e suas percepções de interesses.

Recentemente, em função da adoção de algumas medidas protecionistas intrabloco por parte da Argentina e do avanço veloz com que a liberalização comercial foi conquistada pelos países da Aliança do Pacífico, há muita especulação e pessimismo a respeito de uma suposta paralisia e isolamento do Mercosul. Apesar de terem sua parcela de razão, consistem em análises de certa forma incompletas, uma vez que não consideram o fato de que o bloco não diz respeito mais a comércio e investimentos apenas. Em outras palavras, as conquistas obtidas nas novas dimensões da integração não podem ser desprezadas²². O avanço da atuação concertada entre os países integrantes na política internacional, demonstrado neste artigo, destaca-se como uma delas.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. **Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order**. Londres: Routledge, 2009.

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, edição especial, p. 214-40, 2010.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-85, 2000.

BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Clássica Editora, 1972.

²² Ver Patriota (2013) e Pereira (2014).

BRASIL. Balanço de Governo 2003-2010. **Portal Brasil**, Presidência da República, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 18 set. 2013.

BRASIL E ARGENTINA. **Declaração de Iguaçu**. 1985. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/>. Acesso em: 11 agosto 2017.

BUZAN, B. **A leader without followers?** The United States in world politics after Bush. The Global Policy Institute, 2007. (Policy Paper n. 2).

DESIDERÁ, W. **O lugar do Mercosul na estratégia** de cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010). 2014. 125 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)–Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ESCODÉ, C. **El realismo de los Estados débiles**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

FAWCETT, L. **The history and concept of regionalism**. In: ESIL CONFERENCE, 5., 2012. Disponível em: <<http://www.uv.es/esil2012/pdf/1fawcett.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

HOPF, T. **Social construction of foreign policy: identities and foreign policy**. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**. Nova York: Harper Collins Publishers, 1989. Primeira edição publicada em 1977.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, IPRI, v. 48, n. 1, p. 1-36, 2005.

_____. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e política. Brasília: Cepal/Ipea, 2010. p. 155-179.

LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. Globalização, regionalização e América do Sul. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 6, maio 2005.

_____.; _____. Integração moderna. **Observatório Político Sul-Americano (OPSA)**, IUPERJ, 2006.

MATTLI, W. **The logic of regional integration**. Europe and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MERCOSUL. **Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados partes do Mercosul, Bolívia e Chile**. Brasília, dezembro de 2002.

MEUNIER, I.; MEDEIROS, M. A. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 673-712, 2013.

NYE, J. Comparative regional integration: concept and measurement. **International organization**, v. 22, n. 4, p. 855-880, 1968.

PATRIOTA, A. A. O Mercosul e a integração regional. **Interesse nacional**, ano 6, n. 23, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/o-mercosul-e-a-integracao-regional/>>. Acesso em: 23 set. 2014.

PEREIRA, R. O valor do Mercosul. **Política externa**, v. 22, n. 3, jan./mar. 2014.

RUSSEL, R.; TOKATLIÁN, J. G. Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (Orgs.). **El papel de Brasil en América del Sur: miradas cruzadas**. Buenos Aires: Catálogos, 2011. p. 281-311.

SARAIVA, M. G.; TEDESCO, L. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 2, p. 126-50, 2001.

STREZHNEV, A.; VOETEN, A. **United Nations General Assembly voting data**. 2013. Disponível em: <<http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/Voeten/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=38311&versionNumber=7>>. Acesso em: 15 out. 2013.

TOKATLIÁN, J. G. El alineamiento argentino con Estados Unidos. **Nueva sociedad**, n. 165, p. 21-6, 2000.

TORRENT, R. **The legal toolbox for regional integration**. A legal analysis from an interdisciplinary perspective. In: ELSNIT ANNUAL CONFERENCE, 5., 2007. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11120a18.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

O BRASIL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: A UNASUL E AS NOVAS DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO

Haroldo Ramanzini Júnior

Luís Alexandre Fuccille

Rafael Augusto Ribeiro de Almeida

O cenário político, econômico e social da América do Sul passou por importantes transformações. A motivação do intercâmbio econômico enquanto elemento central da cooperação e da integração regional, prevaiente nos anos 1990, deixou de ser o único impulso dos movimentos de cooperação entre os países sul-americanos. Embora continue presente como evidenciado pela criação da Aliança do Pacífico, a dimensão política e a ênfase no fortalecimento da autonomia nacional e regional passam a ser questões centrais de alguns desses processos, fruto também da percepção que a integração e a cooperação regional exigem determinadas ações que as forças do mercado não são capazes de realizar. Assim, a formação da Unasul, em maio de 2008, algumas mudanças recentes no Mercosul, representadas, por exemplo, pela criação do Focem, do Tribunal Permanente de Revisão (Protocolo de Olivos) e do Parlasul, a emergência da Alba, apesar de suas diferenças, são dinâmicas que surgem num contexto de transformações que a região passou na primeira década do século XXI. O entendimento da dimensão e da razão dessas mudanças, assim como das suas consequências em termos de governança regional, é um desafio de relevância analítica e política.

A busca da expansão geográfica da integração e da cooperação do Cone Sul para a América do Sul tem sido uma característica central da política brasileira desde o início dos anos 1990. O privilégio dado à expansão geográfica relaciona-se, entre outros fatores, com o peso do tema da autonomia na ação externa do Brasil e com a constante preocupação em manter o formato intergovernamental da integração regional. Essa orientação esteve presente na política brasileira para o Mercosul desde o seu início (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012). Do ponto de vista da estratégia brasileira de integração sul-americana, a Unasul desempenha papel importante na articulação da relação com países que consideram o status de associado, por meio de uma Área de Livre Comércio, adequado para suas relações com o Mercosul. São os casos de Chile, Colômbia e Peru, que têm tarifas muito baixas ou acordos de livre comércio com os Estados Unidos. É relevante observar que do ponto de vista institucional, a Unasul, apesar das diferenças em relação ao Mercosul, que mencionaremos adiante, mantém o mesmo padrão institucional, qual seja, o intergovernamentalismo. Isso demonstra uma diferença importante do processo de integração e cooperação na América do Sul em comparação com experiências como a da União Europeia. Legler (2013, p. 344) considera que “if supra-nationalism is absent in Latin America, we need to understand better what specific, real forms of governance are being practiced in regions such as South America”. Ou seja, se as elites políticas brasileiras, também dos outros países da região, persistentemente constroem modalidades pouco institucionalizadas de governança regional, é relevante verificar se essa configuração aponta para a consecução dos objetivos que motivam o seu surgimento.

Nos anos 2000, além da ampliação da integração pela incorporação de um maior número de Estados-membros, observamos também uma ação que visa aumentar o escopo das iniciativas integracionistas, criando novas estruturas de concertação política e de articulação física sul-americana (GARDINI; LAMBERT, 2010). O presente trabalho irá analisar algumas dessas iniciativas de projeção de novos temas e questões na integração e cooperação regional, dentre as quais as dimensões da defesa, da infraestrutura e do financiamento. A projeção destes temas abre a possibilidade de um reexame de dilemas históricos de coopera-

ção e integração na América do Sul sob outras perspectivas, bem como pode oferecer novos indicativos sobre o direcionamento que a política externa brasileira busca conferir à integração regional.

A constituição e a posterior institucionalização da Unasul, quase no final da primeira década do século XXI, aponta para a necessidade de pesquisar em que medida esta instituição representaria uma nova dimensão da integração e, ao mesmo tempo, da política brasileira em relação à América do Sul. Em outros termos, trata-se de entender que há um processo que consegue compatibilizar o objetivo de autonomia com o objetivo da cooperação e de aspectos setoriais de integração. A partir da análise das posições do Brasil e da governança regional em relação aos temas de defesa, infraestrutura e financiamento da integração, nossa hipótese é que, na Unasul, o elemento de autonomia da política externa brasileira se conecta com os objetivos da cooperação e da integração setorial nesses temas. Argumentamos que, na perspectiva do Brasil, a compatibilização da autonomia com alguns aspectos da cooperação e da integração regional, a partir de 2003, vincula-se com a ação de funcionários mais diretamente vinculados à Presidência da República e com um ativismo presidencial regionalista. Mediante diferentes ações, há tentativas mais ou menos articuladas de conectar a autonomia nacional com os objetivos de cooperação e integração sul-americana nos temas de defesa, infraestrutura e financiamento da integração.

O trabalho está organizado da seguinte forma. Na seção seguinte, apresentamos algumas das motivações presentes na constituição da Unasul e da política do Brasil em relação a essa instituição. Na terceira seção, analisamos, na perspectiva da política externa brasileira, as motivações para o surgimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, suas ações e principais resultados. Do mesmo modo, são levantadas as ações no âmbito da Unasul relacionadas à integração da infraestrutura representadas principalmente pela formação do Cosiplan. A questão do financiamento da integração, como veremos, está diretamente relacionada com o tema da integração da infraestrutura. Na estrutura institucional da Unasul não há um órgão específico responsável pela questão, de modo que analisaremos a evolução em torno da formação do Banco do Sul e sua relação com a agenda da Unasul, do mesmo modo, as ações

do BNDES na região de modo a viabilizar alguns dos projetos de integração. Interessante será verificar as distintas lógicas que orientam as discussões em torno da ação do Banco do Sul e do BNDES e o comportamento da política externa brasileira. Por fim, nas considerações finais, retomamos os principais argumentos apresentados.

O BRASIL E A UNASUL

Segundo os termos de seu Tratado Constitutivo, a União de Nações Sul-americanas (Unasul) é uma iniciativa de integração regional que associa os países sul-americanos a partir do fortalecimento da soberania e da autonomia nacional dos países membros¹. Entre seus objetivos está o fortalecimento de mecanismos de cooperação regional, buscando articular um espaço econômico e político sul-americano, preservando os espaços nacionais de formulação de política.

São membros da Unasul os 12 países sul-americanos: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O Brasil teve papel central para a formação da Unasul. As primeiras iniciativas contemporâneas do país que remontam à busca pela expansão geográfica da integração deram-se no governo Itamar Franco durante a VII Cúpula do Grupo do Rio, em 1993, com o anúncio da ideia de criar uma Associação de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa). Tiveram continuidade anos depois, no segundo governo Cardoso, com a realização de cúpulas presidenciais sul-americanas em Brasília em 2000 e em Guayaquil em 2002. Em dezembro de 2004, na cidade de Cuzco, foi realizada a Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul. Nesta ocasião, foi redigido um documento, conhecido como Declaração de Cuzco, que criou as bases para a Unasul. O projeto criado naquela reunião foi denominado Comunidade

1 O artigo 2º do Tratado Constitutivo da UNASUL afirma: “a Unasul tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no contexto do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (UNASUR, 2008a).

Sul-Americana de Nações (Casa) e, em 2007, durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, o nome foi modificado para Unasul. Em maio de 2008, em Brasília, representantes dos doze países assinaram um tratado para a criação da Unasul. Com este tratado, a Unasul passa a ser um organismo internacional.

Diferentemente do Mercosul, a Unasul surge num contexto em que os Estados participantes apresentam orientações político-ideológicas diversas, havendo a necessidade de conciliar concepções diferenciadas a respeito do modelo de integração a ser construído, não tendo como objetivo fundamental a integração econômica. Trata-se de um mecanismo de concertação política que reconhece as diferenças entre os países e busca construir um espaço de interlocução. Do ponto de vista do Brasil, segundo o então secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães (2006, p. 275) é indispensável trabalhar de forma “consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político”. O objetivo é a existência de uma organização sul-americana, portanto, não latino-americana, e ainda menos hemisférica. Esse objetivo explica-se porque nesse espaço, na percepção brasileira, podem-se criar consensos a respeito de alguns temas.

De acordo com Meunier e Medeiros (2013, p. 705)

a UNASUL se constitui como estrutura institucional de mediação entre o discurso sul-americanista comum e os vários discursos baseados nos interesses nacionais. [...] compreende divergências e conflitos que se instauram em um contexto no qual unidades compartilham uma identidade coletiva, mas seguem preservando sua individualidade, com sua própria identidade nacional e seus interesses.

Para o Brasil, essa perspectiva é particularmente relevante. Ou seja, pensar a inserção internacional desarticulada do âmbito regional é difícil. Ao mesmo tempo, os objetivos estruturais da política externa não se limitam ao âmbito regional e, em muitos casos, não se articulam

com o entorno geográfico. Para o Brasil, a cooperação e a integração regional devem compatibilizar-se com os objetivos de projeção global. Devem também contribuir para o enfrentamento do unilateralismo dos países desenvolvidos.

Como aponta Legler (2013, p. 334), uma novidade importante representada pela Unasul refere-se ao fato de que a

national sovereignty is interwoven with and mutually reinforced by regional sovereignty. Sovereignty authority at the domestic level within Latin American states is enhanced and protected by the creation of a regional shield against both extra-regional market forces and U.S power.

Essa é uma conexão que se afirma com a formação e desenvolvimento da Unasul. Em termos conceituais, é algo relativamente novo, na medida em que os processos de cooperação e integração regional, em geral, implicam redução da capacidade de ação autônoma do Estado.

Na perspectiva do então presidente Lula da Silva (2006), em discurso na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade Sul-Americana de Nações, antecessora da Unasul: “Um projeto tão amplo quanto o da nossa Comunidade tem que contar com instituições que permitam realizar nossos projetos. Se queremos uma Comunidade forte, é necessário dotar-lhe dos instrumentos necessários”. A institucionalidade da Unasul não se sobrepõe aos Estados, mas busca contribuir para o fortalecimento estatal. Isso demonstra a natureza da cooperação entre os Estados sul-americanos. Se as regiões tendem a ter importância cada vez maior na ordem internacional, se há ou haveria uma emergente arquitetura regional da política internacional, a Unasul, na medida em que traz novos temas e questões para a discussão em uma perspectiva sul-americana, representa o potencial de formação de um novo polo de poder internacional. Nesse sentido, Acharya (2012, p. 9) considera que “the success or failure of regional institutions can be judged normatively rather than just on the basis of material indicators like free trade”.

Além da busca de autonomia frente a reais ou potenciais interferências externas à região que, em certa medida, impulsionam os esforços de cooperação no tema de defesa e segurança, há também desafios regionais. Esses desafios regionais têm tido papel relevante no fortalecimento da coesão e no estabelecimento da legitimidade da Unasul. Os fatores endógenos que mobilizam o bloco referem-se: 1) à gestão das zonas de fronteira face às migrações, aos ilícitos transnacionais; 2) aos contenciosos envolvendo interesses de cidadãos e empresas nacionais em países vizinhos, 3) às situações de instabilidade política, 4) a segurança energética, entre outros. Na institucionalidade da Unasul criam-se órgãos específicos para lidar com algumas dessas questões como o Conselho de Saúde Sul-Americano, o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, o Conselho Eleitoral, entre outros. Como afirma Lima (2013, p.183):

[...] os conselhos induzem a criação de *constituencies* domésticas variadas, nos respectivos países participantes, envolvendo atores políticos e econômicos também diversificados e dessa forma criando, dentro das respectivas sociedades civis, atores comprometidos com a regionalização em suas múltiplas facetas.

O apoio doméstico necessário para a implementação dos acordos, em geral, é buscado *ex post facto*, sendo esta, inclusive, mais uma das próprias particularidades da integração regional na América do Sul se comparada com o modelo europeu, na medida em que não há fortes *constituencies* domésticas que demandem ações integrativas.

Legler (2013, p. 326) considera que “there have been few explicit and systematic studies of how recent regional trends in Latin America and South America have impacted the meaning and practices of sovereignty”. Argumentamos que os casos que serão analisados a seguir, defesa, infraestrutura e financiamento da integração, têm um encaminhamento possível na cooperação e na integração regional porque se coadunam com o objetivo de fortalecimento da autonomia nacional e regional parcialmente transformando-as.

NOVAS DIMENSÕES NA INTEGRAÇÃO: INTEGRAÇÃO DA DEFESA, INFRAESTRUTURA E FINANCIAMENTO

Do ponto de vista do Brasil, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em dezembro de 2008, além de vincular-se ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança, também remete à intenção de estabelecer um contraponto à penetração dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente, na região andina². Do mesmo modo, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano tem relação com o objetivo de frear o possível crescimento da ação da indústria de defesa russa no subcontinente, em função do fortalecimento de laços entre os países integrantes da Alba e a Rússia, a partir de 2002. Ademais, para o Brasil, retoma-se a ideia de escala para a sua indústria de defesa, que, na década de 1980, estava entre as dez maiores do mundo e a partir do início dos anos 1990 perdeu parte do seu peso. Há também um esforço no sentido de associar os objetivos de redução da pobreza e das desigualdades sociais, presentes no Tratado Constitutivo da Unasul, com a dessecuritização³ de alguns desafios enfrentados pelos países. Do mesmo modo, há a busca de construção de instrumentos que permitam maior confiança nas relações entre os próprios países, fortalecendo a ideia de segurança regional combinada com a preservação da autonomia nacional dos Estados.

De acordo com Villa e Viana (2010), diferentemente dos quatro órgãos básicos da estrutura da Unasul⁴, delineados por todos os membros

2 Para uma discussão mais aprofundada em torno de algumas das questões aqui suscitadas ver: Fuccille e Rezende, 2013.

3 Para compreender o conceito de dessecuritização, é preciso esclarecer o significado de securitização. Termo que parte da premissa de que a noção de segurança não é objetiva, mas socialmente construída: trata-se de “uma prática auto-referencial [...] não necessariamente porque uma ameaça existencial realmente existe, mas porque o assunto é apresentado como tal” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 24). Securitização, nesse sentido, é “o uso da retórica da ameaça existencial com o objetivo de levar um assunto para fora das condições da ‘política normal’”, de modo a justificar a adoção de procedimentos de emergência. Cabe destacar que não é necessário que uma medida emergencial seja tomada para que se identifique um processo de securitização: é preciso, entretanto, que a ideia dessa ameaça seja aceita, de modo a legitimar eventuais ações com esse caráter. A dessecuritização, em contrapartida, corresponde aos esforços retóricos com vistas a remover determinado objeto da lógica emergencial, de modo a tratá-lo por meio da política normal.

4 O bloco sul-americano é constituído pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo (prin-

em conjunto, a criação do Conselho de Defesa foi uma proposta que partiu originalmente do Brasil. Além disso, Vaz (2013, p. 245) aponta

a existência de um esforço consciente de articulação” entre a Estratégia Nacional de Defesa (END) brasileira, divulgada em dezembro de 2008, e o surgimento do Conselho. Há um grande convergência deste documento interno e os quatro eixos do plano de ação deste Conselho da Unasul.⁵

A Estratégia Nacional de Defesa, divulgada em 2008, respalda e estimula a atuação brasileira na área de defesa tanto na esfera nacional quanto na regional. A END coloca como uma questão estratégica estimular maior vínculo entre defesa e desenvolvimento nacional. Nesse sentido, além de buscar promover uma força militar capaz de dissuadir agressões bélicas estrangeiras, um dos principais objetivos da END é reavivar a indústria de materiais de defesa. Este objetivo ganhou um estímulo regional quando a END (BRASIL, 2008) indicou que “O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região”. Assim, a END iniciou uma operacionalização das políticas nacionais e regionais do Brasil na área de defesa.

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) se baseia na cooperação entre os países de modo a desenvolverem políticas próprias de defesa e segurança, através do desenvolvimento de tecnologias e compartilhamento de informações e conhecimento. Assim, para institucionalizar esses objetivos, foi estabelecido no Estatuto de criação do órgão, mais especificamente no artigo 14 da sessão de funcionamento, que seriam elaborados Planos anuais durante as reuniões promovidas pelo Conselho Executivo.

principal órgão decisório da Unasul); o Conselho dos Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegados; e a Secretaria Geral.

5 Os quatro eixos são: cooperação militar; ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologias de defesa; e formação e capacitação de pessoal (VAZ, 2013).

Os Planos de Ação anuais foram estabelecidos com a intenção de imprimir diretrizes aos países membros do CDS no que concerne à promoção de políticas de desenvolvimento e integração do campo de defesa e segurança. Para isso, dividiu-se cada plano em quatro eixos temáticos, quais sejam: 1) Políticas de Defesa; 2) Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz; 3) Indústria e Tecnologia de Defesa; 4) Formação e Capacitação. De forma geral esses eixos propõem a implementação de medidas de confiança mútua entre os países, através de um maior fluxo de informações referente à defesa e do desenvolvimento institucional do Ministério da Defesa. A elaboração de uma metodologia comum para a medição dos gastos em defesa (promovendo maior transparência) e o intercâmbio entre os países para a formação e capacitação nos temas referentes à defesa e segurança na região, tanto de militares, quanto de civis.

O primeiro plano a ser elaborado seria para o biênio 2009-2010, mas logo foi postergado para 2010-2011, sendo que foram adicionadas novas atividades sobre o projeto inicial. No primeiro eixo foram sugeridas atividades que pudessem melhorar a troca de informações entre os Estados, assim como a transparência dos gastos militares nacionais, os quais permitissem a execução de políticas de defesa capazes de identificar e agir frente às ameaças regionais. No eixo referente à cooperação militar e a participação em operações de paz foi apontado a necessidade da realização de seminários e conferências em que os Estados pudessem compartilhar suas experiências em operações humanitárias e discutir seus desafios. O terceiro eixo, sobre indústria e tecnologias de defesa, a princípio previa apenas uma atividade, que propunha a realização de um diagnóstico das indústrias de defesa dos países e a transferência de tecnologias entre os mesmos. Mas com a expansão do plano para o biênio 2010-2011, as atividades desse eixo foram divididas em três fases. Na primeira constava a questão do diagnóstico das indústrias, a formalização do setor de Defesa, a criação de um sistema integrado sobre o tema e a realização de eventos entre os Estados membros sobre indústria e tecnologias de defesa. A segunda fase se concentrou em intensificar a cooperação entre os Estados na área em questão. E a novidade da terceira fase foi a proposta de criação de um Centro de Investigação e

Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação Industrial. No último eixo, sobre formação e capacitação, os países buscaram estabelecer atividades com a finalidade de consolidar e disseminar os conhecimentos sobre defesa entre os militares e civis, através da realização de programas e cursos, assim como novamente se enfatizava a importância da troca e atualização de informações entre os membros.

A maioria das propostas do Plano de Ação de 2009 foi mencionada novamente no plano seguinte, pois grande parte delas não foi executada. Adicionalmente, uma das atividades que emergiu desse plano foi a criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa (CSEED) em Buenos Aires. Tal proposta teve sua aprovação em maio de 2009, porém foi de fato estabelecida em junho de 2011. O objetivo central do CSEED é a consolidação de um pensamento sul-americano em matéria de defesa, e para isso o órgão se responsabiliza pela elaboração de reuniões, documentos e relatórios que abordam o conceito de segurança e defesa, o monitoramento dos gastos militares dos países da região, a transparência nas políticas de defesa para a América do Sul, medidas para resolução dos conflitos fronteiriços e o combate ao narcotráfico, assim como, questões referentes à proteção dos recursos naturais dos Estados-membros do CDS.

No Plano de Ação de 2012, no eixo de Política de Defesa foram apontadas 13 atividades específicas, sendo que a maioria envolvia a realização de seminários com o objetivo de que os Estados pudessem compartilhar experiências e elaborar novos mecanismos de proteção e defesa dos territórios, do continente Antártico, dos recursos naturais e contra ameaças cibernéticas. Questões como os salários e pensões do pessoal das Forças Armadas e a participação da mulher na Defesa também mereceram destaque nesse eixo. No que concerne à cooperação em operações de paz, se afirma a necessidade de convergência entre os Estados, permitindo um maior engajamento desses quando houver a necessidade de ação.

No eixo relacionado à Indústria e Tecnologia da Defesa, os destaques ficam para a proposta de realização de um Seminário Internacional de Tecnologia Industrial Básica e de formação de um grupo de trabalho o qual apresentaria um relatório sobre a possibilidade de criação de um

Avião de Treinamento Básico. No último eixo, as propostas se restringem à realização de seminários e cursos, tanto para militares quanto para civis, a fim de disseminar o conhecimento na área de segurança e defesa.

No Plano de Ação para 2013, o eixo de Políticas de Defesa foi novamente o que contou com mais atividades e propostas⁶. Dentre elas, há a intenção de manter alguns grupos de trabalhos que já existiam, bem como a criação de outros, como um grupo responsável por elaborar mecanismos de cooperação para a proteção e defesa dos Recursos Naturais e Biodiversidade na região. Há realização de seminários para o desenvolvimento de estratégias de defesa, grupos que aperfeiçoem a própria dinâmica dos planos de ação e a implementação de uma plataforma de Aula Virtual, a qual permitiria realizar reuniões, seminários e a disseminação de informações em tempo real, foram algumas das outras atividades apontadas para o ano de 2013. No eixo de Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz, as atividades aparecem como uma complementaridade às realizadas a partir dos planos anteriores. Foram propostas: a continuação do grupo de trabalho responsável pela análise dos riscos de desastres naturais (atividade que já se apresentava para o ano de 2012); a realização do Terceiro Exercício Combinado Regional (Unasul III) sobre o tema, além de promover a inclusão das mulheres e a proteção dos civis nas operações de paz.

Neste plano também se indica a realização de um Seminário Sul-Americano de Tecnologia Industrial Básica — Segurança e Defesa; a criação de dois grupos de trabalhos, um para o desenvolvimento do projeto de um sistema de aeronaves não tripuladas (VANT REGIONAL), e outro para analisar a capacidade de criação de uma indústria de rações alimentícias — visando a assistência em eventos naturais, catástrofes e exercícios militares; como também, em conjunto com o Conselho Sul-Americano de Saúde, elaborar um estudo sobre a criação de um Programa Sul-Americano de Produção de medicamentos no âmbito da defesa. Também houve uma continuação dos cursos de capacitação propostos nos anos anteriores, com o diferencial de um curso específico

6 Foram apresentadas sete propostas de atividades para o eixo de Políticas de Defesa, contra uma média de quatro propostas presentes nos demais eixos.

para operações militares e resgate subaquático. Cabe destacar a proposta de criar uma Escola Sul-Americana de Defesa.

Na V Reunião Ordinária do CDS, em Paramaribo, Suriname, o Plano de Ação para o ano de 2014 foi aprovado. No primeiro eixo, sobre políticas de defesa, foram propostas dez atividades que envolvem a realização de seminários sobre: defesa cibernética, direito humanitário internacional, participação das mulheres na defesa da Unasul e mobilização nacional; criação de grupos de trabalho com o objetivo de delinear estratégias para consolidar uma visão compartilhada sobre defesa regional, dar sequência ao gerenciamento e monitoramento de áreas especiais e estabelecer uma comissão de assessoramento do CDS. Também foi proposta a realização da Primeira Conferência de “Defesa dos Recursos Naturais como um eixo dinâmico na integração estratégica e unidade de nossos países”. No segundo eixo, as atividades giram em torno de seminários para compartilhar experiências e desenvolver mecanismos para ajudas humanitárias — Operações de Paz e desminagem humanitária — e para respostas a desastres naturais, bem como para elaboração de um mapa de risco dos desastres naturais na América do Sul. Com relação à Indústria e Tecnologia de Defesa, busca-se dar continuidade às atividades do Plano de 2013 — desenvolver um plano estratégico para a produção pública de medicamentos; projeto do Vant Regional; e o desenvolvimento da indústria de alimentos — e, como novidade, a realização do Primeiro Seminário de Catalogação no marco do CDS. No eixo 4, as atividades, novamente, se centraram na execução de cursos de capacitação, tanto para militares quanto civis.

Durante essa mesma Reunião Ordinária que deu origem ao Plano de Ação de 2014 foi aprovada a criação da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude). Contando com o apoio brasileiro, a Escola se voltaria para a capacitação de civis e militares na área de defesa e segurança regional, teria um caráter descentralizado em que os países-membros poderiam ofertar cursos e outras iniciativas em diversas modalidades — presencial, semipresencial e à distância.

A partir da análise das ações do Conselho de Defesa Sul-Americano, observa-se um posicionamento diferente do apresentado durante as Cúpulas Americanas de Defesa. Os países do subcontinente parecem

compartilhar determinados interesses e valores acerca da segurança e defesa regional em que o papel das Forças Armadas deveria ficar restrito às ações de sua competência, não atuando no âmbito de segurança pública. Esse posicionamento ficou claro na I Reunião de Ministros de Defesa do Cone Sul em setembro de 2014 (Buenos Aires, Argentina), em que se adotou uma política de defesa contrária à utilização das Forças Armadas nas questões de segurança interna. Essas seriam acionadas diante de agressões externas à região, as quais possuísem um caráter militar-estatal (PAGLIARI, 2009).

Essa posição sul-americana é refletida no Conselho de Defesa da Unasul. Não se encontram nos documentos do órgão referência ao conceito de “segurança multidimensional”, ao contrário, o que se percebe é um esforço em separar as políticas de defesa com os assuntos de segurança pública. A ação brasileira é particularmente relevante nesse sentido. Do mesmo modo, o próprio Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano, no seu artigo 1º sobre a sua natureza, afirma que: “Créase el Consejo de Defensa Suramericano como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR en sus Artículos⁷ 3º letra s, 5º y 6º” (UNASUR, 2008b, p. 1).

Essa intenção do CDS em focar nos assuntos referentes à defesa também é percebida nos princípios do Estatuto. O artigo 3º do Estatuto de Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano apresenta 13 princípios norteadores das ações do órgão, sendo que em três deles fica mais evidente a preocupação que o mesmo tem em definir suas políticas:

alínea a: “Respecto de manera irrestricta a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervenciónen sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos”;

7 O artigo 3º se refere aos objetivos específicos da Unasul, sendo que na alínea s está proposto o intercâmbio de informações e experiências na área de defesa (Tratado Constitutivo de La Unasur).

O 5º artigo do tratado da Unasul trata do desenvolvimento institucional do órgão, como deve ser o procedimento das reuniões ministeriais e grupos de trabalho.

O 6º artigo apresenta as atribuições do órgão máximo da Unasul, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo.

alínea g “Reconoce la subordinación constitucional de las instituciones de la defensa a la autoridad civil legalmente constituída”.

Assim, de acordo com o CDS, as Forças Armadas nacionais não têm autonomia própria para agir na região, são subordinadas às decisões do governo; e alínea h “Afirma el pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas por las Constituciones de los Estados miembros”, deixando claro que os assuntos referentes à defesa nacional são de responsabilidade do próprio Estado.

Os Planos de Ação Anual, que já foram apresentados, também refletem a atuação do CDS nos temas de defesa. Os quatro eixos de atividades se vinculam a esse âmbito, seja propondo ações para as Forças Armadas — as quais vão desde a proteção da região contra as ameaças externas até a atuação em Operações Paz e Ações Humanitárias — ou incentivando a cooperação dos Ministérios da Defesa para a troca de informações e experiências acerca das políticas de defesa, objetivando um desenvolvimento tecnológico na área e uma maior transparência entre os Estados, o que contribuiria para uma relação de maior confiança entre os mesmos. Porém, essas propostas não têm como finalidade uma militarização do subcontinente, nem, como já foi dito, a formação de uma aliança militar, se trata de buscar a cooperação regional no âmbito da defesa.

Outro indício que pode ser apontado para o fato de o CDS não interferir nos assuntos referentes à segurança pública é a criação de comissões, no âmbito da Unasul, que promovem a discussão de temas que têm suas origens nos Estados, mas que acabam por afetar a região como um todo. Como destaque, têm-se: o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, que foi criado em 10 de agosto de 2009, em Quito, Equador — primeiramente foi denominado de Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN) —, o qual busca promover a cooperação entre os governos e instituições especializadas na execução de políticas regionais para enfrentar o problema mundial das drogas; e o Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (CES), criado em 30 de novembro de 2009, em

Lima, Peru, com a finalidade de incentivar ações regionais conjuntas para a discussão de temas que afetam a segurança dos cidadãos, desde o porte de armas de fogo até o tráfico de imigrantes.

A discussão em torno do Registro de Gastos em Defesa entre os países da Unasul, acordado na reunião de junho de 2012 da instância executiva do Conselho de Defesa Sul-Americano, representou também avanço importante. Trata-se de aspecto relevante na construção de instrumentos que permitam uma maior confiança nas relações entre os países da América do Sul. As discussões em torno de um projeto industrial e de defesa regional, de produção de um avião militar sul-americano, entre outras, inserem-se na mesma perspectiva. Projetos em relação aos quais o maior desenvolvimento relativo do Brasil na tecnologia e na indústria aeroespacial, poderia lhe assegurar papel destacado. Do mesmo modo, é interessante apontar o crescente envolvimento dos mais variados atores domésticos com as iniciativas brasileiras na área de defesa. É interessante observar o peso que as grandes construtoras brasileiras, como a Andrade Gutierrez, Camargo Correa, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão, adquirem na região. Estas empresas rapidamente expandem seu campo de atuação, circunscrito inicialmente à infraestrutura, passando a abranger também a área de defesa. Em torno de seus empreendimentos orbitam uma diversidade de outros atores domésticos e internacionais que acabam criando expectativas sobre o desenrolar das iniciativas de infraestrutura e de defesa. Todo o movimento interno no Brasil na área de defesa parece ter objetivo de capacitar a indústria para exportar materiais bélicos. Os projetos nacionais do Brasil não contemplam o fortalecimento e a inclusão das poucas indústrias de defesa dos demais países sul-americanos estando ausente a tentativa de explorar as possíveis complementaridades. As parcerias brasileiras com países da América do Sul para o desenvolvimento, por exemplo, do Embraer KC-390, para a modernização da aeronave EMB-312 Tucano e mesmo as iniciativas, no âmbito do CDS, de se construir um Vant e um Sistema de Monitoramento e Controle da América do Sul estão claramente voltadas para garantir um mercado para as corporações brasileiras.

Com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano há uma mudança na forma de abordar o tema da defesa e da segurança na re-

gião. Há significativos esforços anteriores no sentido de procurar dimensionar o ambiente de segurança e defesa regional e criar bases mais sólidas de cooperação no tema. A criação de mecanismos como o “Tratado Americano de Soluções Pacíficas”/Pacto de Bogotá (1948), a “Zona Livre de Armas Nucleares na América Latina”/Tratado de Tlatelolco (1967), a “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul” (1986), o “Acordo de Mendoza” entre Argentina, Brasil e Chile (1991), proibindo a proliferação, a posse e o uso de armas químicas e biológicas, são manifestações nesse sentido. Do mesmo modo, são também expressões da cooperação na temática a “Zona de Paz Sul-Americana”/Comunicado de Brasília (2000), a inauguração das “Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul” (a primeira ocorrendo no Rio de Janeiro em 2003), além do crescente adensamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina desde a década de 1980 na área nuclear com a abdicação da fabricação e emprego por ambos de armas atômicas, a instituição da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares/ABACC (única organização binacional de salvaguardas nucleares do mundo), culminando no “Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa” firmado em 2007. Apesar desse patrimônio de cooperação na temática, a sobreposição de instâncias e mecanismos como o TIAR, a Junta Interamericana de Defesa e a Organização dos Estados Americanos (OEA) era uma realidade que dificultava a cooperação em matéria de segurança e defesa na região por conta da predominância de um arranjo de segurança coletiva herdado dos tempos da Guerra Fria e em detrimento de uma possível nova cooperação, desta feita em termos de segurança cooperativa.

INFRAESTRUTURA

Em relação à integração da infraestrutura é possível afirmar que sua compreensão permite avançarmos na interpretação de possíveis mudanças nas posições brasileiras. A partir dos anos 2000, o tema da infraestrutura passou a ser visto como central para a política brasileira de integração, na medida em que se considera que parte das dificuldades para o adensamento da integração regional se relaciona com a

precária conexão física entre os países (SARAIVA, 2010). A conexão seria pré-requisito para uma maior circulação de pessoas e de mercadorias. Além disso, a crescente importância dos países localizados no oceano Pacífico justifica o destaque dado pelo Brasil a esta dimensão da integração.

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), lançada no ano 2000, por ocasião da Cúpula de Brasília, no governo Cardoso, foi um marco importante nesse tema e se dava em um momento ainda marcadamente favorável à ideia de integração orientada pelo mercado. A operacionalização da Iirsa foi estruturada sob a égide do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Em junho de 2009, já em outro contexto político regional, a Iirsa se tornou órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul, passando a receber diretrizes políticas dos governos dos países da Unasul. O papel de BID, CAF e Fonplata passaria a ser técnico e de financiamento dos projetos (PADULA, 2010). Segundo o estatuto de criação do Cosiplan, buscou-se “fomentar la cooperación regional en planificación e infraestructura, mediante alianzas estratégicas entre los estados miembros de la Unasur”. (UNASUR, 2009, p. 2).

As áreas privilegiadas continuam as mesmas (transportes, energia e comunicações), mas com um enfoque distinto. Enquanto na Iirsa a lógica do mercado e dos corredores de exportação balizaram as iniciativas adotadas, no COSIPLAN o imperativo da integração regional voltada ao fomento e incremento de trocas comerciais intrabloco e de uma nova musculatura econômica e de desenvolvimento são aspectos que ganham importância.

Busca-se, portanto, ressaltar o sentido estratégico da integração física, conectado às demandas econômicas, sociais e culturais dos países, com destaque à necessidade de superação das assimetrias. Um exemplo desse tipo de esforço foi a decisão tomada no âmbito do Cosiplan, em março de 2012, de criar uma rede de conectividade sul-americana, cujo objetivo é construir uma infraestrutura de comunicação na região composta de uma rede de fibras óticas terrestres e submarinas a

fim de melhorar a qualidade das comunicações, diminuir custos, garantir que uma parte maior de transferência de dados se dê na própria região e promover o intercâmbio de conteúdos gerados no subcontinente. Essa decisão foi consequência do processo iniciado pelos Ministros das Comunicações da Unasul, em reunião de novembro de 2011, que discutiram o projeto de construção de um anel ótico sul-americano. Além do objetivo de diminuir custos e melhorar a qualidade do tráfego de dados na região, se articularia com os princípios da UNASUL de aumentar a autonomia da região em relação ao sistema internacional, já que uma das intenções seria fazer com que os dados trafeguem mais internamente à região, diminuindo a dependência de conexões internacionais. Tudo isso com a importante consequência de criação de centros de distribuição de conteúdos e fabricação de equipamentos na América do Sul. Diante disso, é possível verificar o direcionamento para que as obras de infraestrutura não se limitem aos seus objetivos econômicos imediatos, mas também contemplem questões como as relacionadas à soberania estatal, desenvolvimento social e a valorização da diversidade cultural da região.

A questão da energia vista no âmbito da integração de infraestrutura, apesar desta ter um tratamento diferenciado por parte da Unasul, havendo inclusive um Conselho específico para o tema, apresenta-se como uma das questões centrais na integração do subcontinente a partir de meados dos anos 2000, configurando-se como um dos temas considerados mais promissores, em virtude da disponibilidade energética regional e também por ter sido palco de um desentendimento importante entre o Brasil e Bolívia em torno do gasoduto que liga os dois países, demonstrando a sensibilidade do tema às mudanças nacionais e a necessidade de mecanismos de concertação política melhor estabelecidos. No entanto, em termos práticos, a integração energética tem sido um dos temas de menor desenvolvimento na região, em contraste com as intenções iniciais dos governos e o potencial integrativo existente, o que demonstra a dificuldade para tratar assuntos relacionados à integração física, havendo inclusive o reconhecimento oficial dessa situação. (UNASUR, 2012).

FINANCIAMENTO

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000 a posição do Brasil era a de que o BNDES poderia cumprir o papel de financiador de projetos comuns na região, diminuindo pressões dos países do Mercosul e ao mesmo tempo detendo importante papel decisório. Neste momento inicial, apesar de configurar-se como uma novidade da ação brasileira na região, a concepção a respeito do financiamento respondia mais aos efeitos da crise do Mercosul, agravada com a desvalorização do Real em 1999 e com a difícil situação econômica e social na Argentina. Assim, os objetivos imediatos eram criar condições para manter uma coesão mínima no bloco e procurar alternativas de cooperação além do Cone Sul.

Já a partir de 2003, em virtude da nova conjuntura nacional, com a posse de Lula da Silva, e regional, com a emergência de novas lideranças e as mudanças políticas ocorridas em vários países da região, iniciava-se um processo de reformulação da estratégia de inserção internacional brasileira e, conseqüentemente, a redefinição do papel da integração regional sul-americana na política externa do Brasil (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Neste contexto, o BNDES ganha novas funcionalidades, expandindo sua capacidade de financiamento para além das fronteiras nacionais, sofrendo alterações internas para dar conta de financiar atividades de empresas brasileiras no exterior e, principalmente, fornecendo recursos direcionados para os projetos de integração de infraestrutura no continente sul-americano. Dessa forma, a política externa brasileira passa a contar com mais um instrumento de influência na arena internacional e, em especial, na região (BANDEIRA, 2006; LIMA; HIRST, 2006; SARAIVA, 2010).

Em menor escala, a ação brasileira de financiamento na região também conta com o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), sendo que este último é resultado de uma iniciativa direta do Ministério das Relações Exteriores e articula-se com outros órgãos nacionais, como a Secretaria de Comércio Exterior (Secex/MDIC), o Ministério da Agricultura e Abastecimento, a Receita Federal, entre outros.

Já em relação aos mecanismos regionais de financiamento destaca-se o Banco do Sul, resultante da articulação entre Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, que assinaram, em setembro de 2009, o seu Convênio Constitutivo. A ideia geral deste Banco é que ele seja um instrumento de fomento do desenvolvimento da região e apoie os projetos de infraestrutura e a integração das cadeias produtivas. Também prevê a possibilidade futura de um sistema monetário sul-americano, além da criação de fundos para o desenvolvimento social e de emergência em caso de calamidades naturais.

Em princípio, a ideia de uma instituição de financiamento comunitária seria uma grande inovação em relação ao histórico da participação brasileira nos processos de integração regional. No entanto, é possível verificar diversas dificuldades em relação ao encaminhamento da questão. Diferentes opiniões sobre o papel e o alcance dessa proposta e os obstáculos para sua implementação podem ser verificados pela grande morosidade do processo de negociação, que se iniciou em 2007 e se prolonga até os dias atuais (CARVALHO et al., 2009; CIA, 2012; GOMES, 2012). Somente em 12 de junho de 2013 ocorreu a 1ª Reunião do Conselho de Ministros do Banco do Sul. Nesta reunião foram iniciadas as discussões de aspectos operacionais essenciais, tais como, regulamentos, cronograma de aportes de capitais, a composição organizacional da instituição, definição dos objetivos estratégicos iniciais entre outros aspectos.

O Banco do Sul, diferentemente de outras iniciativas na região dos últimos dez anos, não teve o impulso inicial por parte do Brasil, sendo uma proposta conjunta da Venezuela em concordância com a Argentina. Diante disso, o Brasil, que já atuava na região a partir da utilização de estruturas nacionais de financiamento em projetos relacionados à integração, aliado aos interesses econômicos governamentais e das empresas brasileiras na região, não poderia deixar de participar dessas negociações, que em tese poderiam assumir características comunitárias. Assim, segundo Calixtre e Barros

[...] observa-se o dilema brasileiro entre, de um lado, avançar unilateralmente nos investimentos — tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como prin-

cipal instrumento financiador dos megaprojetos regionais de empresas brasileiras — e, de outro, optar multilateralmente pela constituição definitiva de um banco regional de desenvolvimento econômico e social, o Banco do Sul. (2010, p. 19).

A Venezuela apresentou-se, ao longo do tempo, como o país mais ambicioso em relação à ideia e ao alcance de um banco regional, e o Brasil, mesmo do ponto de vista oficial não sendo desfavorável à criação da instituição, demonstrou maior cuidado nas negociações, sendo um elemento importante para entender os interesses envolvidos na integração sul-americana. O Brasil, não tendo como obstaculizar a proposta, visto que não conseguiu alterar a correlação de forças favoráveis ao Banco, resolveu aderir, mas adicionando importantes elementos de salvaguardas jurídicas que deveriam acompanhar a instituição do empreendimento, demandadas pelas posições sobretudo do Ministério da Fazenda e do Banco Central do Brasil. Um dado relevante que demonstra a posição de cautela adotada pelo Brasil foi o fato do pedido do Executivo para ratificação da proposta pelo Congresso ter sido enviado somente em fevereiro de 2012, ou seja, mais de dois anos após a assinatura do Convênio Constitutivo.

A estratégia de postergar a ratificação do Banco do Sul pode ser vista como relacionada à percepção difusa de que o debilitamento da situação econômica da Venezuela era uma questão de tempo e que com isso a iniciativa perderia um de seus principais fiadores. As dúvidas em torno do acordo, firmado em 2005, entre Brasil e Venezuela para a construção da Refinaria de Abreu e Lima, relacionam-se com as dificuldades da situação econômica da Venezuela. Em 2013, uma vez que a PDVSA não apresentou os investimentos e garantias necessárias a esse tipo de empreendimento, o Brasil, por meio da Petrobras, passou a ser o único responsável pela obra, o que pode trazer consequências para o aprofundamento das relações energéticas entre o Brasil e a Venezuela. (TCU..., 2014).

Ainda existe uma série de interrogações em relação ao Banco do Sul. De todo modo, uma das possíveis motivações da mudança (relativa) na posição do Brasil em relação ao Banco do Sul está relacionada à impossibilidade de utilizar recursos do BNDES para financiar investi-

mentos de empresas estrangeiras fora do Brasil. Trata-se de mudança que sinaliza posições cooperativas em um tema em que a questão de maiores níveis de integração não se apresenta e que pode ter como consequência o fortalecimento da autonomia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com grandes dificuldades e impasses, as ações da Unasul avançaram, principalmente, em três frentes: no diálogo políticos entre os países da região; em certa impulsão das tratativas em torno das questões de infraestrutura; e na inédita inclusão da área de defesa nos debates sobre a integração regional. A absorção da iniciativa Iirsa pela formação do Cosiplan, assim como a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano e o apoio relativo à formação do Banco do Sul representam novidades importantes na forma como o Brasil atua em temas que exigem coordenação regional. É relevante observar que o elemento que articula os temas de segurança e defesa, integração da infraestrutura e financiamento da integração é a ideia de autonomia nacional. Ou seja, os esforços de cooperação e integração relacionados com essas três dimensões fundamentam-se no objetivo de fortalecimento da autonomia dos Estados, seja do ponto de vista de aumento das margens de manobra no sistema internacional, seja do ponto de vista de exercer efetivamente a soberania sobre o território nacional, seja do ponto de vista de projetar a região como um polo de poder no sistema internacional.

Com respeito ao tema da defesa sul-americana, abre-se a oportunidade de um encaminhamento possível, pois o comprometimento exigido para a criação de condições de cooperação em matéria de defesa preserva elementos importantes da autonomia dos Estados. Trata-se de uma união de forças para que a região se prepare para os desafios externos e, conseqüentemente, forneça condições para uma melhor manutenção da soberania nacional dos seus membros. Deste ponto de vista, é um movimento congruente com a ideia presente na concepção da Unasul a respeito da construção de uma identidade e soberania regionais, identificando possíveis ameaças externas, além de discutir o papel da histórica tutela estratégica dos EUA na região.

Já a integração da infraestrutura pode ser considerada não só uma novidade, mas o início de um processo há muito esperado e comumente diagnosticado como um dos principais problemas para a efetivação de qualquer acordo regional sul-americano, que é a necessidade de superação da enorme deficiência em termos de conexões físicas entre os países. Medidas importantes nesse sentido, ainda que insuficientes, se intensificaram e estas acabam por fazer emergir as contradições existentes no processo integrativo. Isso ocorre porque a integração física exige ativa participação do setor privado, mas, sobretudo, da presença do Estado no encaminhamento dos projetos envolvidos, pois estes mobilizam grande quantidade de recursos que se viabilizam na medida em que há segurança política e econômica para que os investimentos se realizem ao longo do tempo. Assim, em tese, os Estados e a própria arquitetura institucional da integração deveriam cumprir a função de manter as expectativas dos agentes econômicos, orientadas no sentido de manter e ampliar os investimentos necessários.

Em artigo que antecedeu a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, Hirst (2008), fazendo uma análise sobre o cenário de segurança internacional na região, considerou que o fim da Guerra Fria propiciou maior liberdade para que as regiões possam ampliar a responsabilidade sobre suas respectivas agendas de segurança. Até então, na perspectiva da autora, a América do Sul teria feito uso modesto desta oportunidade. Pela análise realizada do Conselho de Defesa da Unasul é possível dizer que essa situação mudou?

Ainda é cedo para ter um diagnóstico definitivo. Mesmo assim, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, na medida em que estimula a possibilidade de respostas institucionais sul-americanas para lidar com as complexas questões de defesa que a região enfrenta, em uma perspectiva coordenada, representa novidade importante. Isso é representado na busca de coordenação interestatal para o combate ao crime organizado, na articulação de posições para o combate às diferentes formas de ameaças locais e globais, na necessidade de defesa territorial, na proteção de recursos energéticos e/ou naturais, no desenvolvimento de formas próprias para lidar com tensões bilaterais e na maior coordenação de respostas às pressões estratégicas dos Estados Unidos. Junte-se a

isso a questão da definição de Planos de Ação comuns na temática de segurança e defesa, o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), a instituição da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude), a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, entre outros. Tudo isso caminha no sentido da passagem de um arranjo regional baseado na segurança coletiva para outro, alicerçado na segurança cooperativa, ainda que com desdobramentos ainda incertos.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. Comparative regionalism: a field whose time has come? **The International Spectator**. Italian Journal of International Affairs. n. 47, v. 1, p. 3-15, 2012.

BANDEIRA, L. A. M. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Decreto n. 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Anexo: Estratégia Nacional de Defesa. Não paginado.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na agenda da nova arquitetura financeira regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 3, p. 19-25, 2010.

CARVALHO, C. et al. Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, a. 8, v. 2, p. 113-135, 2009.

CIA, E. E. M. **O Banco do Sul, seus dilemas e os divergentes projetos de integração regional para a América do Sul**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica)–Universidade Estadual de Campinas, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Campinas, 2012.

FUCCILLE, A; REZENDE, L. P. Complexo Regional de Segurança na América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (Orgs.). **Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism**. Palgrave/Macmillan, 2010.

GOMES, K. da R. **Unasul: mais do mesmo?** As Dimensões do Processo de Integração Sul-Americano. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)–Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2012.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HIRST, M. Segurança na América do Sul: dimensão regional e seus desafios políticos. **Política Externa**, v. 16, n. 3, p. 49-63, 2008.

LEGLER, T. Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics and an Emerging Research Agenda. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 2, p. 325-352, 2013.

LIMA, M. R. S. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, v. 90, p. 167-203, 2013.

_____.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade Sul-Americana de Nações, Cochabamba, 2006. Não paginado.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 23-41, 2012.

MEUNIER, I.; MEDEIROS, M. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da UNASUL. **Dados**, v. 56, n. 3, p. 673-712, 2013.

PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. 2010. 302 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)– Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2010.

PAGLIARI, G. C. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 151-168, 2010.

TCU investiga construção de refinaria da Petrobras em Pernambuco. **Portal G1**, 24. mar. 2014. Disponível em: <<https://archive.is/Bo7Qe>>. Acesso em: 20 set. 2016.

UNASUR. **Declaração da III Reunião do Conselho Energético Sul-Americano**. Caracas, 2012. Não paginado.

_____. **Estatuto del Consejo Suramericano de infraestructura y planeamiento de la UNASUR**. Buenos Aires, 2009, 4p.

_____. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, DF, 2008a, 15p.

_____. **Estatuto del Consejo de defensa Suramericano de la UNASUR**. Santiago, 2008b, 5p.

VAZ, A. A ação regional brasileira sob as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. **O Brasil e a governança da América Latina**: que tipo de liderança é possível? São Paulo: iFHC e Centro Edelstein, 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira**: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from reactive to assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 91-114, 2010.



AS ESTRATÉGIAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA ERA LULA: EM BUSCA DE UMA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL

Daniela Cristina Comin Rocha

A política externa dos dois governos Lula da Silva (2003-2010) foi marcada pela busca por uma nova inserção internacional do Brasil, o que explica o papel protagônico que o país tentou exercer externamente. Porém, por se tratar de uma nação dita emergente e, portanto, sem capacidade de influenciar sozinha as decisões do sistema internacional, adotou como estratégia de ação a formação de alianças com países da mesma categoria. Nesse contexto, a América do Sul também se inseriu como um importante elemento na busca de uma melhor inserção internacional do Brasil, tanto em termos políticos quanto econômicos.

Este artigo aborda as diferentes estratégias de política externa adotadas pelo governo de Lula da Silva, partindo do pressuposto de que o objetivo central era o de alcançar uma nova inserção internacional do Brasil. Além disso, são discutidos os elementos que permitem compreender as razões por detrás das referidas estratégias. Para tanto, primeiramente serão discutidos os aspectos conceituais, tradicionalmente presentes na política externa brasileira, e como eles apareceram na política externa na era Lula da Silva (2003-2010). Em seguida, serão abordadas as estratégias efetivamente empreendidas no período em questão e, na sequência, o papel da América do Sul nesse contexto. Por fim, serão apresentadas algumas considerações finais.

ASPECTOS CONCEITUAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa brasileira é marcada por princípios, valores e formas de conduta que constituíram, ao longo do tempo, o que pode ser chamado de “identidade internacional do Brasil”. Lafer (2004) define tal conceito como “o conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam a sua visão e os seus interesses, como ator no sistema mundial, dos que caracterizam os demais países” (LAFER, 2004, p. 20). Wendt (1999, p. 224), por sua vez, afirma que identidade é “(...) uma propriedade de atores intencionais que gera disposições de motivação e de comportamento. Isto significa que a identidade está na base subjetiva ou na qualidade de nível único, enraizada nos autoentendimentos/conhecimentos dos atores”. Nesse sentido, compreender a identidade ou identidades de um país implica entender seus interesses bem como a forma utilizada para atingi-los, isto é, seu comportamento. Wendt (1999) afirma ainda que as identidades são constituídas na interação com o “outro” sofrendo influência tanto das estruturas internas quanto externas. Nesse sentido, o ambiente em que os Estados agem, que é material e socialmente constituído, também fornece entendimentos que influenciarão na constituição dos interesses dos agentes — neste caso, dos Estados (CHECKEL, 1998).

Concomitantemente, é preciso também considerar que as decisões em política externa, além de terem que atender a demandas internas e externas — em um verdadeiro jogo de dois níveis, para usarmos um conceito de Putman (1988) — também são reflexos das *percepções* dos *policy makers*, isto é, de suas compreensões da realidade que sofrem influência de seus valores e crenças. Em outras palavras, o que se quer afirmar é que a política externa de um país é um objeto complexo e de difícil análise na medida em que envolve uma série de variáveis de ordem econômica, social, política, além de elementos de ordem subjetiva; ou seja, princípios e valores que fazem parte da identidade internacional de um país e que também estão presentes na mente dos tomadores de decisão (presidentes, ministros, chanceleres). Como se não bastasse, a política externa sofre ainda influências conjunturais de ordem interna, isto é, interesses de setores nacionais que precisam ser incorporados às decisões externas (principalmente quando estão sendo tratadas ques-

tões que envolvem e/ou refletem na economia nacional) — e também constrangimentos de ordem externa que devem ser considerados (normas internacionais, por exemplo, limitam o poder de ação dos Estados, para citar apenas um fator). Portanto, a análise da política externa não pode ficar restrita apenas a um elemento, devendo ser compreendida dentro de um cenário analítico multifacetado.

Assim, afirmar que a política externa brasileira é marcada por elementos de continuidade não significa considerar que ela seja estática. Ainda que balizada por determinados princípios e valores (o pacifismo, o não intervencionismo, a defesa da soberania e autodeterminação dos povos, o juridicismo e a defesa da solução pacífica de controvérsias) e tendo em vista objetivos constantes — e, pode-se dizer, de médio/longo prazo — (desenvolvimento econômico nacional e lugar destacado no cenário internacional), a ação diplomática brasileira adotou, ao longo do tempo, diferentes estratégias de ação (“alinhamento” ou relação especial com a potência hegemônica, *equidistância pragmática*, maior ou menor aproximação com os países “do Sul” ou do Terceiro Mundo, postura universalista e autonomista, participação ativa em fóruns internacionais multilaterais, integração regional, adesão às normas internacionais).

Com a chegada do governo Lula da Silva ao poder, em 2003, um sentimento de mudança instaurou-se no país. Contudo, ainda que a política externa no período tenha sido “ativa e ativa” — nas palavras do chanceler Celso Amorim — e caracterizada pelo exercício da diplomacia presidencial, em linhas gerais, pode-se afirmar que houve continuidade no que diz respeito aos tradicionais princípios e valores que, ao longo do tempo, têm norteado e legitimado a ação diplomática brasileira. O mesmo pode-se dizer de seus principais objetivos, isto é, o desenvolvimento econômico nacional e um lugar de destaque no cenário internacional, os quais adquiriram nova ênfase na gestão Lula da Silva.

A busca pelo desenvolvimento econômico nacional associado à política externa é recorrente na história brasileira, sobretudo a partir do governo Getúlio Vargas (1930-1945) com uma nova forma de política que ficou conhecida por *barganha nacionalista*, ou, nas palavras de Helio Jaguaribe (1996), “nacionalismo de fins”. A busca por um lugar de destaque no cenário internacional também é um objetivo constan-

te na história diplomática brasileira. Este objetivo estaria relacionado com a crença compartilhada pelas elites nacionais de que o Brasil estaria destinado a atingir *status* de “grande potência”¹. As explicações para a construção desse “ideário nacional” remete, por um lado, aos próprios recursos materiais do país, como sua grande extensão territorial e populacional, e, por outro, aos elementos ideacionais presentes em vários momentos da história brasileira².

No governo Lula, a questão do desenvolvimento surge nos discursos e planos de governo como um dos objetivos centrais da política brasileira, sob a concepção de um “novo projeto nacional”. Essa ideia já aparecia em 2002 nas “Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil — Lula 2002”. Do ponto de vista internacional, o novo projeto incorporava o combate à dependência externa e a defesa da autonomia nacional, sendo que o tema desenvolvimento sempre era perpassado pela questão social. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p. 27), na concepção latino-americana, “autonomia” “se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos”. Nesse sentido, a interpretação do governo Lula era de que a busca por autonomia deveria passar principalmente pela diversificação de parceiros como forma de agregar poder e conseguir uma inserção soberana do Brasil no sistema internacional, o que os autores chamam de “autonomia pela diversificação”. Além das alianças, esta inserção também deveria ser balizada por ações estatais capazes de reduzir a dependência e a vulnerabilidade externas como uma política de defesa comercial ativa,

1 Uma pesquisa realizada entre os anos de 2000 e 2001, e que contou com a participação de formadores da “comunidade brasileira de política externa”, demonstrou que a aspiração brasileira em se tornar um ator relevante no cenário internacional é compartilhada pela referida comunidade e que tal crença se justificaria pelo sentimento de identidade nacional construído em torno “da ideia de um país de dimensões continentais, empenhado em promover seu desenvolvimento econômico e em consolidar uma posição de liderança e de cooperação regional na América do Sul” (SOUZA, 2002, p.19).

2 Dentre estes, pode-se citar a doutrina da ESG (Escola Superior de Guerra) e o projeto Brasil-potência do final da década de 1960 e início dos anos 1970. Nesse período, o chamado milagre econômico contribuiu para alimentar a ideia de que o país possuía capacidade para atingir o status de grande potência. Para mais informações sobre a ESG ver Myiamoto (1995) e sobre o projeto “Brasil-potência” e, principalmente, seus reflexos nas relações com os países sul-americanos, ver Vigevani e Ramanzini Jr. (2010).

políticas de regulamentação ao capital estrangeiro e a *consolidação da vocação multilateral do comércio exterior brasileiro*

mediante políticas direcionadas à diversificação de mercados, ao fortalecimento e ampliação do Mercosul e à retomada do projeto de verdadeira integração latino-americana, ao estabelecimento de programas de cooperação econômica e tecnológica com potências emergentes como a Índia, a China, a África do Sul, entre outras, à desconcentração e diversificação do setor exportador e, finalmente, ao estabelecimento de alianças específicas com empresas estrangeiras para uma política qualificada de re-substituição de importações (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 13).

As parcerias com os países emergentes e demais países em desenvolvimento, com destaque para os vizinhos sul-americanos, seria elemento central da estratégia brasileira. Além disso, parcerias com outros países emergentes do Sul apareciam como estratégia, incluindo ainda alianças com empresas internacionais. Apesar da referida prioridade conferida à região, o Programa de 2002 também afirmava que o Brasil buscava estabelecer relações econômicas, políticas e culturais com todo o mundo, com destaque para as relações com África do Sul, Índia, China e Rússia com o intuito de “democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Malgrado a universalidade dos programas de governo de Lula, houve maior identificação com os países em desenvolvimento, bem como com as chamadas *potências médias*³ ou *emergentes* em razão da percepção quanto ao seu atual estágio de desenvolvimento econômico e seu relativo poder de influência no sistema regional

3 O conceito “potência média” foi bastante utilizado nos anos 1970 e 1980 para referir-se aos países que ocupavam posição intermediária no sistema internacional, bem como limitada capacidade de influência, e que, por esta razão, eram conduzidos à formação de alianças e outras formas de atuação conjunta em âmbito regional e global. Atualmente, é mais comum o uso do termo “potência emergente”. Para uma discussão sobre o conceito de potência média, ver Sennes (2003).

e internacional. Além disso, também teria contribuído para tal fato a compreensão de que a estrutura internacional estaria mais tendente à multipolaridade, abrindo espaço para a atuação de países como o Brasil.

Cabe ressaltar que não há, no entanto, um consenso, na literatura, quanto à nomenclatura mais adequada para designar países como Brasil, Índia, China, África do Sul, bem como Rússia, Alemanha e Japão, tendo sido empregados termos como “potências médias”, “potências regionais”, “pretensos a grandes potências”, dentre outros (SCHRIM, 2009). Ao assumir em sua análise o termo “Potências Emergentes” (*Emerging Powers*), Schirm (2009) elenca alguns elementos ou anseios comuns aos países que fazem parte desta categoria, como características de ordem material (população, território, capacidade política e PIB), o desejo de alterar a distribuição de poder no sistema internacional e o anseio por assumir um papel de liderança na governança global.

Hurrell (2006), por sua vez, denomina Brasil, China, Rússia e Índia como “pretensos a grande potências” ou “would-be great powers”. Os elementos que justificam, para Hurrell (2006), a inclusão destes países dentro de um mesmo grupo são: 1) a posse de recursos materiais e de poder — como poder econômico, militar e político — e alguma capacidade de influenciar a ordem internacional, regional ou global; 2) crença compartilhada quanto ao direito de ocuparem um papel mais influente nos assuntos internacionais; 3) relações estabelecidas entre os países, ou seja, constituição de alianças, como tem ocorrido, por exemplo, nos casos do G20 e do Grupo IBAS⁴ (Índia, Brasil e África do Sul); 4) não ligação a um sistema de alianças com os Estados Unidos⁵. Hurrell (2000), em outro artigo, atribui a nomenclatura de “Potência Média” (*Middle Power*) ou “Potências Intermediárias” (*Intemediate Powers*) a países como o Brasil e sugere uma abordagem construtivista da questão, pois permite uma análise que leve em conta não apenas um conjunto de atributos objetivos, ou circunstâncias geoeconômicas e geopolíticas, mas de uma ideologia ou identidade autoconstruída. No caso do Brasil, tal identidade estaria relacionada à ideia de que o país deveria ocupar

4 A atuação brasileira nestes dois agrupamentos será tratada em seguida.

5 Segundo Hurrell (2006), essa característica é que diferencia tais países de outras potências médias como Japão, Coreia do Norte, Austrália e países da União Europeia.

um lugar determinado no sistema internacional. “The Brazil paper does edge in a constructivist direction, talking as it does of a states which ‘intuitively occupy’ a certain position or which ‘distinguish themselves’ as a particular kind of power” (HURRELL, 2000, p. 1).

Portanto, definir o que é uma “potência média”, “potência intermediária” ou “potência emergente”, independente da nomenclatura utilizada, não é uma tarefa fácil. Além disso, outros elementos devem ser considerados como os fatores subjetivos que influenciam as percepções dos *policy makers* (sejam valores arraigados na diplomacia como uma identidade autoconstruída, sejam ideologias de partido, bem como demandas internas e constrangimentos da realidade internacional). De qualquer maneira, tais categorias podem nos ajudar na compreensão das razões que levaram o Brasil a se lançar em uma série de alianças com outras “potências emergentes”⁶.

AS ESTRATÉGIAS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA

A primeira década do século XX foi marcada por um maior protagonismo das potências emergentes. Estes países puderam ter uma atuação externa mais ativa e autônoma em razão de algumas mudanças que se delinearam no sistema internacional, como a perda relativa de poder dos Estados Unidos, decorrentes da adoção de medidas militares unilaterais e, posteriormente, agravada pela crise econômica financeira. Este cenário favoreceu o desenvolvimento de um sistema internacional mais multipolar permitindo a atuação de países de poder intermediário como Brasil (RICUPERO, 2010). Dessa forma, diante de um cenário em que os Estados Unidos perdem seu poder relativo — possibilitando a emergência de um sistema internacional mais multilateral — as chamadas potências emergentes passam a ganhar maior espaço e a reivindicar mais participação nas instâncias de poder internacional. Porém, por não possuírem poder suficiente para, sozinhas, fazerem-se ouvir, estes países lançam mão da estratégia de atuarem de maneira coordena-

6 Ao longo do artigo utilizaremos o conceito “potência emergente”, porém, sem deixar de levar em conta todos os aspectos considerados pela literatura anteriormente discutida.

nada como forma de maximizarem suas capacidades de poder e, assim, atingirem seus objetivos.

No caso brasileiro, durante os oito anos do governo Lula da Silva (2003-2010), a formação de alianças, principalmente com países emergentes e demais países em desenvolvimento, foi uma das principais estratégias adotadas pela política externa brasileira para atingir fins tanto políticos quanto econômicos.

Do ponto de vista político, a aspiração brasileira para obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) levou o país a se unir com Alemanha, Japão e Índia formando o chamado G4, um acordo diplomático visando à “democratização” das Nações Unidas. Ainda que, não tendo se declarado abertamente como representante da América Latina, caso o Conselho fosse ampliado, o Brasil também nunca negou tal pretensão, como sugere a fala do próprio presidente que afirmou, por ocasião de um discurso em Washington, que o país estaria “pronto a assumir novas responsabilidades” (LULA DA SILVA, 2002, p. 17). A questão da reforma, inclusive, foi tema recorrente nos discursos presidenciais e da chancelaria sob a base argumentativa de que a instituição não corresponderia à atual situação do sistema internacional pela ausência de representantes dos países em desenvolvimento⁷.

A ideia de o Brasil se colocar como representante da região remete ao que Nolte (2006) chama de liderança (*leadership*), definida pelo autor como a influência política que países como o Brasil almejam exercer nos fóruns internacionais, objetivando uma nova distribuição de poder no sistema internacional. Porém, como ressalta Schrim (2009), muitas vezes há um *gap* entre as aspirações e a capacidade destes países em alcançar seus objetivos. Apenas recursos, ambição, instituições e políticas não são suficientes para a *performance* das potências emergentes, argumenta o autor. Há outra variável também importante, denominada “seguidores” (*followers*), isto é, países — geralmente vizinhos — que apoiam a potência emergente servindo de base de poder para sua projeção regional e global. Assim, os interesses e/ou ideias potenciais dos “seguidores” precisam ser incorporados ao projeto da potência emergente (líder) para neutralizar o poder de resistência e estimular o apoio a seu projeto.

7 Para exemplos dessa argumentação, ver Amorim (2005) e Lula da Silva (2006).

No caso brasileiro, México e Argentina se colocaram contra a suposta candidatura brasileira. Apenas como exemplo, podemos citar a postura assumida por Kirchner, então presidente argentino, que afirmara, em 2005, que a reforma do Conselho apenas perpetuaria a desigualdade. Diante desta percepção lançou uma proposta, juntamente com a Itália e outros países, de ampliar o CSNU com membros não permanentes. Portanto, não havia consenso por parte dos demais países da região em relação à candidatura brasileira⁸.

Apesar das oposições à candidatura brasileira, cabe lembrar que o país obteve apoio regional no comando da Minustah⁹ (Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti) (MALAMUD, 2009) de modo que Brasil, Argentina e Chile (ABC) atuaram em conjunto com respaldo de uma ação militar dirigida pelas Organização das Nações Unidas (ONU). Ainda que a liderança brasileira da missão estivesse relacionada à candidatura ao Conselho, como muitos afirmam (CERVO, 2010; VILLA; VIANA, 2010; HIRST; SOARES DE LIMA; PIHEIRO, 2010), também deve ser pensada como “uma estratégia mais geral de política internacional”, que estaria relacionada à já mencionada atuação por meio da “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Segundo os autores, o caso do Haiti é exemplo perfeito dessa estratégia de ação, pois ela não teria relação com objetivos imediatos do Brasil, mas com seu objetivo de obter reconhecimento de seu papel internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Assim, ao tomar para si novas responsabilidades, o Brasil ganhava maior notoriedade e reconhecimento por parte dos demais Estados por meio de ações diplomáticas em defesa de valores “universais”, assegurando maior projeção internacional junto à comunidade internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; HIRST,

8 O próprio ministro declarou que “[...] comumente eu ouço, até mesmo aqui na América do Sul ou na América Latina, o raciocínio segundo o qual se poderia aceitar o Brasil como membro permanente se ele fosse representar não o Brasil, mas a América Latina e a América do Sul. Isso é quase axiomático. O Brasil não tem nenhum interesse em estar a defender apenas seu interesse nacional” (AMORIM, 2011b, p. 123).

9 A Missão foi estabelecida em 2004 pela resolução 1542 do Conselho de Segurança, após a crise vivida pelo país em 2003-2004 com o objetivo de reestabelecer a ordem institucional e democrática no país. (HIRST, 2007). Brasil, Argentina e Chile (2003) tiveram participação de destaque, mas também contou com a participação de Bolívia, Uruguai, Paraguai, Peru, Canadá, Estados Unidos, Croácia, Equador, França, Guatemala, Jordânia, Malásia, Marrocos, Nepal, Filipinas, Espanha e Sri Lanka (HIRST, 2007).

2007). Portanto, a liderança brasileira na MINUSTAH deve ser pensada como um projeto mais amplo, cujo fim último seria um papel de destaque no cenário internacional no qual um lugar permanente no Conselho de Segurança seria um de seus aspectos.

Além do G4, o Brasil se envolveu em outras alianças, buscando promover mudanças nas regras do sistema internacional ou agindo em conjunto para fazer uso delas a seu favor. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que as potências emergentes fazem uso das instituições internacionais — e de suas normas e regras — para tentarem frear os constrangimentos impostos pelos países mais fortes, buscam também alterar aquelas que consideram desfavoráveis a seus interesses. A atuação dos países na OMC (Organização Mundial do Comércio) é um exemplo disso, na medida em que a própria instituição serviu como espaço político importante para que países com menor poder relativo pudessem construir coalizões com o objetivo de mudar as normas de maneira que se tornassem mais congruentes com seus interesses (HURRELL, 2000).

Segundo Vigevani e Cepaluni (2011), a formação de coalizões com os países em desenvolvimento em uma tentativa de influenciar a agenda de regimes internacionais está baseada na estratégia da “autonomia pela diversificação” pela qual países “com posições parcialmente similares na hierarquia de poder e com problemas sociais semelhantes” buscam aprofundar suas identidades internacionais (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011, p. 22). É dentro desta perspectiva que alianças como o G20 e o IBAS foram formadas.

O G20¹⁰ é uma coalizão formada por 23 países em desenvolvimento¹¹, que surgiu, sob a liderança de Índia e Brasil, durante a preparação da V Conferência Ministerial da Rodada de Desenvolvimento

10 Importante esclarecer que estaremos aqui nos referindo ao G-20 Comercial, que difere do G-20 Financeiro, este formado pelos membros do G-7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá) os BRICS (Brasil, Índia, China e África do Sul), além de Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, México, Turquia e União Europeia, cujo objetivo é servir de “foro privilegiado de interlocução das principais economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento nos marcos da crise financeira que eclodiu ao fim de 2008” (IPEA, 2010, p. 159).

11 Países que compõem o G20: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Peru, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

de Doha, da OMC (Organização Mundial do Comércio), tendo como principal objetivo lutar contra os subsídios agrícolas, sobretudo aqueles praticados por Estados Unidos e União Europeia, em prejuízo dos países menos desenvolvidos. Os resultados da Rodada fogem às pretensões desse texto, mas o objetivo é demonstrar a importância e, principalmente, o elemento inovador que a formação do G20 representou. Como afirmou o ministro Amorim (2011a), a Conferência de Cancun se distinguiu das anteriores porque o mundo em desenvolvimento mostrou sua capacidade de resistir às pressões e de se articular colocando-se em uma postura proativa nas negociações. Em relação especificamente à ativa participação brasileira, a literatura sugere que, durante o governo Lula da Silva, houve a percepção de que o G-20 poderia fortalecer a posição negociadora do Brasil e obter vantagens que iam além do campo econômico. Segundo Ramanzini Jr. (2006), a estratégia brasileira de participar como coordenador da coalizão estaria relacionada à aspiração brasileira de o Brasil exercer um papel de destaque no cenário internacional. A afirmação do autor tem como base o fato de o Brasil ter se colocado favorável a medidas como tratamento preferencial e diferenciado, e a imposição de salvaguardas pelos países em desenvolvimento aos produtos agrícolas, já que metade das exportações do agronegócio brasileiro tem como destino estes países (RAMANZINI JR., 2006). Porém, o Brasil se colocou favorável a essas medidas em nome da coesão do G20. A atuação do Brasil no grupo estaria relacionada ao objetivo brasileiro de ampliar sua presença na política internacional, pois, ao mesmo tempo em que a liderança do grupo possibilitaria maior participação no processo decisório, contribuiria para uma maior projeção brasileira no exterior (RAMANZINI JR., 2006; RAMANZINI JR.; MARIANO, 2011).

Também sob a perspectiva de que a cooperação entre países em desenvolvimento, ou cooperação Sul-Sul, pode levá-los a uma melhor inserção do sistema internacional é que o G3 ou Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) foi criado em 2003. Com objetivos mais amplos, o grupo denomina-se como:

um mecanismo de coordenação entre três países emergentes, três democracias multiétnicas e multiculturais, que estão determinados a contribuir para a construção de uma nova arquitetura

internacional, a unir voz em temas globais e a aprofundar seu relacionamento mútuo em diferentes áreas (MRE, 2013a).

A coalizão, também chamada de “Fórum de diálogo”, tem como base três pilares: a concertação política (documentos sobre temas da agenda global), a cooperação setorial (16 grupos de trabalho sobre diversos temas) e o Fundo IBAS (fundo criado para combater a fome e a pobreza). Pressupõe, portanto, não somente questões relativas à mudança de regras do sistema internacional, mas também mecanismos de cooperação em diversas áreas, inclusive a social. Contudo, o Fórum é criticado por sua abrangência de temas e objetivos: reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; novas ameaças à segurança (terrorismo, drogas, crime organizado transnacional, tráfico de armas, ameaças à saúde pública, desastres naturais, trânsito de substâncias tóxicas e dejetos radioativos por via marítima); promoção da equidade e inclusão sociais; cooperação tecnológica, de informação e comunicação; questões ambientais; temas relativos ao comércio internacional, dentre outros (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2003). Apesar das críticas, o governo brasileiro aponta como aspectos positivos o pragmatismo do grupo sendo voltado “para a obtenção de avanços concretos” (AMORIM, 2011a, p. 79-80). Prova disso, argumenta Amorim (2011a), é a criação do G-20 na OMC, para a qual o Ibas teria tido papel fundamental.

De qualquer maneira, concordamos com Flemes (2010b), quando afirma que o IBAS pode ser identificado como uma estratégia de ampliação do poder de barganha das nações em desenvolvimento e um importante espaço de cooperação concreta. “O IBAS pode ser caracterizado, então, tanto como uma aliança estratégica na busca por interesses comuns em instituições globais, quanto como uma plataforma para cooperação Sul-Sul bilateral, trilateral e inter-regional” (FLEMES, 2010b, p. 413). Contudo, não ocorreram grandes avanços concretos¹² e

12 Como consequência da maior aproximação entre Brasil, Índia e África do Sul, Moura (2008) argumenta que houve crescimento do fluxo de comércio entre os países “Desde 2002, o comércio bilateral Brasil-África do Sul e Brasil-Índia cresceu 185%, para alcançarem, somados, 5,4 bilhões de dólares em 2007” (MOURA, 2008, p. 16). Deve-se ainda mencionar uma série de Fóruns e Seminários realizados e iniciativas realizadas graças ao Fundo Ibas como um projeto realizado em Guiné-Bissau na área de agricultura e pecuária. No entanto, os resultados ainda permanecem aquém das ambições de suas propostas. Para mais infor-

há dúvidas quanto à permanência da coalizão, bem como da sua legitimidade. Por um lado, há uma variedade muito grande de temas que dificulta a condução prática das ações, como já colocado. Por outro, há quem coloque em dúvida “os princípios da boa cidadania global e do multilateralismo democrático” (FLEMES, 2010b, p. 414) apresentados como objetivos do Ibas, argumentando que o Fórum teria como meta principal agregar poder a países que objetivam se tornar grandes potências. De qualquer forma, o Fórum apresenta-se importante em termos políticos por agregar os três mais importantes países de suas regiões, que juntos podem ter maior poder de ação no cenário internacional em favor dos países em desenvolvimento.

Cabe lembrar que, além do IBAS, Brasil, Índia e África do Sul também formam, juntamente com China e Rússia, um agrupamento chamado de BRICS. O conceito “BRIC” foi formulado pelo economista Jim O’Neil em 2001, durante uma pesquisa, e passou a ser utilizado nos meios acadêmico, empresarial e de comunicação. A partir de 2006, passou efetivamente a ser um agrupamento — com caráter informal — e a fazer parte da política externa de Brasil, Rússia, Índia e China, sendo que a partir de 2011 a África do Sul passou a agregar o grupo (MRE, 2013b). Apesar de ainda não estar completamente institucionalizado, os Brics têm importante peso político por reunirem as maiores economias emergentes do mundo¹³ da economia mundial, o que lhes permite maior poder de influência nas questões internacionais. Segundo Pochmann (2012), presidente do Ipea à época, no que se refere à governança global, os Brics podem ter papel importante na construção de uma nova ordem internacional baseada no multilateralismo. Além disso, apoiariam a pretensão brasileira de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, além de uma maior articulação no âmbito da OMC.

Portanto, a participação ativa do Brasil em novos processos de cooperação como o G20, Ibas e Brics deve ser pensada como parte da estratégia brasileira de aumentar seu poder na tentativa de transformar a ordem global e atingir o *status* de grande potência (FLEMES, 2010a).

mações ver Moura (2008).

13 Apenas para se ter ideia de sua importância, juntos, o Produto Interno Bruto (PIB) desses países representam 18%. Este percentual se refere ao ano de 2010. Dados disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>.

Além disso, cabe notar, como argumenta Flemes (2010a), que o país prefere alianças de baixo nível institucional que lhe permitam “um máximo de soberania nacional, flexibilidade e independência para a política externa brasileira” (FLEMES, 2010a, p. 148). Em outras palavras, o Brasil buscou formar coalizões com países de *status* semelhante, objetivando maior poder de negociação na tentativa de diminuir as assimetrias que separam os países desenvolvidos e em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, tentou manter sua autonomia política para poder atuar de maneira autônoma em outras frentes de cooperação, o que é característico de sua política externa¹⁴.

O PAPEL POLÍTICO E ECONÔMICO DA AMÉRICA DO SUL NO GOVERNO LULA DA SILVA

Desde o início do governo Lula “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” aparece como “a grande prioridade” e tal projeto, necessariamente, deveria passar pela *revitalização* do Mercosul (LULA DA SILVA, 2003, p. 15, grifo nosso). A mesma ênfase pode ser notada nos discursos de Celso Amorim, que, ao assumir o cargo de Ministro das Relações Exteriores, enfatizou o papel prioritário que seria dado à região Sul-Americana e ao Mercosul “cuja vitalidade e dinamismo cuidaremos de resgatar” (AMORIM, 2011b, p. 15).

Depois de passados os oito anos de governo, pode-se afirmar que alguns avanços ocorreram em relação à política externa brasileira para a região: avanços institucionais no Mercosul, como a criação do Parlamento do Mercosul e do Focem (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul) — ainda que em termos práticos, pouco contribuíram para o aprofundamento da integração; a criação da Casa (Comunidade Sul-Americana de Nações), que mais tarde viria a se chamar Unasul (União de Nações Sul-Americanas); e os projetos da IIRSA (Integração de In-

14 Além da atuação em conjunto nas arenas internacionais, envolvendo potências médias ou emergentes, a cooperação Sul-Sul no governo Lula da Silva também assumiu outro aspecto, com objetivo não diretamente relacionado ao fortalecimento do poder negociador dos países, e sim direcionado para fins de desenvolvimento socioeconômico. No entanto, em razão dos limites desse texto, não será possível a discussão desse tema.

fraestrutura Regional Sul-Americana)¹⁵. Além disso, o Brasil buscou atuar politicamente de maneira mais ativa na região envolvendo-se em uma série de questões atinentes aos países vizinhos. Em relação a este aspecto, o Brasil atuou como uma espécie de mediador dos conflitos regionais, o que representou um aspecto inovador na forma de atuação da política externa brasileira, tradicionalmente pautada no princípio da não intervenção, o qual cedeu lugar ao que se denominou de princípio da *não indiferença*¹⁶.

Logo no início de seu governo, o presidente Lula da Silva demonstrou sinais dessa postura ativa na região ao enviar Marco Aurélio Garcia, assessor para assuntos internacionais, à Venezuela, em uma tentativa de intermediar uma solução pacífica para a crise vivida pelo país vizinho (BANDEIRA, 2008)¹⁷. O Brasil também manifestou interesse em auxiliar a Colômbia, junto à ONU, na solução dos conflitos guerrilheiros. Além disso, contribuiu, juntamente com Argentina e Venezuela, com a crise boliviana, em 2003, na tentativa de conter os riscos de uma eclosão social. Outro episódio em que o Brasil demonstrou-se ativo foi durante a crise política em Honduras, a qual teve como estopim a proposta pelo então presidente Manuel Zelaya de um referendo sobre uma mudança na constituição que permitisse a realização de reeleições. Diante desse contexto, foi deposto pela oposição, gerando uma grave crise política no país. O envolvimento brasileiro se deu por meio do “acolhimento” do “ex-presidente” na embaixada brasileira em Tegucigalpa e pelo não reconhecimento do novo governo eleito em 2009. Tal postura dividiu opiniões e foi

15 Que foram incorporados pelo Cosiplan (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) da Unasul, após sua criação.

16 A ideia era de que, ao mesmo tempo em o Brasil defendia o direito soberano de cada nação solucionar seus problemas, também se colocava à disposição dos países vizinhos e amigos em momentos de evidente crise política e social.

17 A crise venezuelana teve início em abril de 2002, com um golpe de Estado contra o governo de Hugo Chávez. Opositores do novo governo recusaram-se a reconhecê-lo e iniciaram manifestações. Mesmo após o retorno de Chávez a crise continuou até seu desfecho em agosto de 2004. O governo brasileiro propôs, então, a criação de um grupo de países que atuasse junto à OEA (Organização dos Estados Americanos) na busca de soluções para a crise venezuelana. O grupo formado por Brasil, Chile, Espanha, Portugal, México e Estados Unidos ficou conhecido como “Grupo Amigos da Venezuela” e auxiliou o processo de retorno à normalidade no país vizinho, com a retomada de poder por Chávez, em agosto de 2004, após realização de plebiscito.

considerada por muitos como precipitada. Atitude similar fora adotada pelo Brasil durante a crise no Equador, em 2004, quando o então presidente Gutierrez sofreu um processo de *impeachment*. O governo brasileiro posicionou-se contrário o processo de destituição por considerá-lo inconstitucional, já que Gutierrez não teve direito de se manifestar contra as acusações de corrupção que sofreu (FIGUEIRA, 2011).

Além de ter atuado nessas questões, o Brasil também foi um ator importante na criação da Unasul, em 2008, durante a reunião do Conselho de Chefes de Estado e de Governo, em Brasília. A Unasul nasce com a proposta de incluir “todas as conquistas e avanços obtidos pelo Mercosul e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos” (UNASUL, 2008)¹⁸. Porém, traz consigo forte elemento político. O Tratado de Brasília deixa clara a importância política da integração enquanto forma de fortalecer a região e contribuir para a construção de “um mundo multipolar, equilibrado e justo, no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados” (UNASUL, 2008). “La UNASUR surge entonces como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional y que no excluye su ampliación al resto de América Latina” (PEÑA, 2008, p. 13).

A atuação brasileira no âmbito da Unasul pode ser interpretada por aquilo que Burges (2008) define como “hegemonia consensual”, a qual seria uma forma de Estados como o Brasil que são, regionalmente, predominantes — mas não dominantes — buscarem impulsionar o sistema regional ou internacional em uma dada direção. Nesse sentido, ao invés de agirem por meio de uma ameaça imposta, buscariam a construção de consensos. Assim, o Brasil estaria buscando um papel de liderança por meio da construção de consensos, ou seja, ao invés de se utilizar de pressões diretas no campo econômico ou de segurança, o faria por meio do compartilhamento de ideias. Estas consistem, sobretudo, na proteção à democracia, em uma interpretação de que o liberalismo econômico levaria os países ao crescimento e à ideia de formulação de respostas regionalizadas para os desafios da globalização (BURGES, 2008). Desse modo, pelo fato de o Brasil ser o país com maior poder da

18 Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/05/23/tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul>>.

região, conseguiu, em algumas ocasiões, construir consensos favoráveis a seus objetivos. Flemes (2010b) cita como exemplo as negociações da Alca (Área de Livre Comércio das Américas) em que o Brasil teria tido um papel de protagonista ao propor ideias iniciais e conduzindo as discussões que se seguiram.

Flemes (2010b) também afirma que o Brasil estaria tendo importante papel na cooperação em defesa da América do Sul. Nesse aspecto, o CDS (Conselho de Defesa Sul-Americano) ganha relevância no âmbito da Unasul. Proposto em março de 2008 pelo governo brasileiro, tem como objetivos oficiais contribuir para a construção de uma zona de paz na região e para a geração de uma identidade sul-americana na área de defesa e de consensos relativos ao tema. Porém, para o Brasil, o CDS pode desempenhar ainda outros objetivos de ordem estratégica: consolidar seu status de potência regional, ser um contraponto à iniciativa venezuelana de estabelecer forças armadas comuns no âmbito da Alba (Alternativa Bolivariana para as Américas) e excluir os Estados Unidos e o México das questões de segurança da América do Sul (FLEMES, 2010b).

Porém, apesar da ativa atuação na região, tal postura não se traduziu em reconhecimento da liderança brasileira. Tal fato pode ser exemplificado pelo não apoio à reivindicação brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, bem como ao não reconhecimento do candidato brasileiro (o embaixador Luiz Felipe de Seixas Correa) ao cargo de diretor geral da OMC. O não reconhecimento pela região ao candidato brasileiro pôde ser notado mesmo antes das eleições, quando o Uruguai também lançou Carlos Perez de Castillo como candidato ao mesmo cargo, com o apoio da Argentina. Como ressalta Malamud (2009), tal fato deixou clara a pouca capacidade brasileira de construir consenso e de obter apoio regional a seus objetivos estratégicos. Um terceiro episódio também é elucidativo do baixo grau de liderança brasileira: a perda da eleição pelo ministro brasileiro, João Sayada ao cargo de presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird) para o embaixador colombiano, Luiz Alberto Moreno.

Do ponto de vista econômico, pensando no “novo projeto nacional” do governo, a região também teve papel importante. Se a chamada política industrial do período for analisada, a chamada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), criada em 2008, se notará que a integração produtiva com a América Latina e Caribe aparecem como um dos programas dentro do grupo denominado de “Destques Estratégicos”, o que significa que a região passa a ter papel estratégico dentro da política de desenvolvimento nacional brasileiro durante o governo Lula da Silva. Em relação à PDP, o BNDES investiu R\$ 210,4 bilhões em financiamentos para o setor de indústria e serviços (excluindo os financiamentos à infraestrutura) entre 2008 e 2010. No que tange especificamente ao grupo “destaques estratégicos”, apenas em 2009, o banco investiu um montante de R\$ 60,6 bilhões (CANO; SILVA, 2010). As operações de empréstimos e de capitalização do BNDES foram o principal instrumento de operacionalidade da referida política. Em relação à integração, segundo o informe BNDES de 2004, naquele ano, a carteira de projetos de integração da América do Sul era cerca de U\$ 4 bilhões distribuídos entre projetos em execução, em contratação, enquadramentos e consultas. O referido valor traz uma ideia da importante participação do banco brasileiro no processo de integração regional. Dentre as obras financiadas pelo BNDES, o informe destaca na Venezuela (construção do primeiro trecho da linha 4 e ampliação da linha 3 do metrô de Caracas), Paraguai (melhoramento e reabilitação da rodovia “Ruta 10”), Equador (construção, manutenção e operação da usina hidrelétrica San Francisco) e Peru (construção de um gasoduto ligando a região amazônica ao Peru).

No entanto, a participação do BNDES nos projetos relativos à integração regional sofreu críticas de atores internos e externos sob a argumentação da “falta de transparência e de mecanismos de *accountability* nos desembolsos do banco; ausência de contrapartidas ambientais e sociais nos projetos financiados; presença de subsídios nos empréstimos; subimperialismo brasileiro na região; privilégios nos empréstimos a determinados grupos e setores; etc. (SANTOS, 2013, p. 203)”. Assim, a atuação das empresas brasileiras na região, bem como a atuação do governo brasileiro, principalmente por meio dos financiamentos do

BNDES é uma questão que precisa ser aprofundada, sobretudo seus reflexos para a integração regional.

De qualquer forma, a ativa atuação brasileira na região durante o governo Lula pode ser interpretada como uma tentativa de, por um lado, obter maior apoio político regional — o que fortaleceria seu papel no cenário internacional — e, por outro, como uma importante área para a expansão da economia brasileira, o que não quer dizer que o país tenha tido total êxito em seus objetivos, como discutimos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que beneficiadas pelo contexto internacional do século XX, as potências emergentes não possuem poder suficiente para atuar individualmente no cenário internacional, no sentido de conseguirem promover mudanças estruturais em suas regras. Desse modo, elas têm utilizado como estratégia formas de cooperação que permitam construir um sistema mais favorável a seus interesses.

O Brasil não foge à regra. Durante os oito anos de governo Lula, o país participou de uma série de acordos com outros países emergentes e demais países do chamado “Sul”: G20, G4, IBAS, BRICS são alguns exemplos. Além disso, buscou outras formas de cooperação que, embora não possuíssem objetivos específicos relacionados a uma melhor inserção internacional do país, podem ser analisadas como maneiras de obter apoio político e de ganhar maior notoriedade no cenário internacional. No plano regional, por sua vez, o Brasil atuou como protagonista se colocando como mediador em questões que envolveram os países da região ou buscando construir consensos favoráveis a seus interesses. Paralelamente, a cooperação regional também foi elemento importante para o “novo projeto nacional” do governo brasileiro, sendo espaço importante dos investimentos das empresas nacionais do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. **Texto para discussão n. 1452**. Brasília: IPEA, 2009.

AMORIM, C. A lição de Cancun. *Revista Política Externa* v. 12, n. 3, 2003. In: _____. **Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim: 2003-2010**. Brasília: MRE, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011a, p. 247-256, v.1.

_____. Discurso por ocasião da transmissão do cargo de ministro de estado das relações exteriores. Brasília, 1 de janeiro de 2003. In: _____. **Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim: 2003-2010/Celso Amorim**. Brasília: MRE, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação geral de documentação diplomática, 2011b, p. 13-18.

_____. Discurso na abertura do debate geral da LX Sessão da Assembleia-geral das Nações Unidas. Nova York, set., 2005. In: _____. **Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim: 2003-2010**. Brasília: MRE, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011c, v. 1.

_____. Discurso na cerimônia da abertura da reunião ministerial do fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). Rio de Janeiro, 30 de março 2006. In: _____. **Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim**. Brasília: MRE, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011d, v. 1.

_____. “As Nações Unidas: paz, direitos humanos e desenvolvimento em um novo cenário internacional”, por ocasião do 61º aniversário da ONU. Brasília, out., 2006. In: _____. **Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim: 2003-2010**. Brasília: MRE, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011e, v. 1.

BANDEIRA, L. A. M. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 91, p. 1-20, dez. 2008. Texto para o seminário sobre “A política exterior do Brasil em sua própria visão e na dos parceiros. Consulado Geral do Brasil em Munique, 7 de novembro de 2008.

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores (MRE)**. Página inicial, temas, mecanismos inter-regionais. Fórum de Diálogo Brasil-Índia-África do Sul – IBAS. 2013a.

_____. **Ministério das Relações Exteriores (MRE)**. Página Inicial, temas, mecanismos interregionais. BRICS. 2013b.

BURGES, Sean W. Consensual hegemony: theorizing brazilian foreign policy after the Cold War. **International Relations**, 22, p. 65-84, 2008.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. da. Política industrial do governo Lula. **Texto para discussão: IE/UNICAMP**, n. 181, p.1-27, jul. 2010.

CERVO, A. M. Brasil's rise on the international scene: Brazil and the world. **Revista Brasileira de Política Internacioanal** (Edição especial), n. 53, p. 7-32, 2010.

CHECKEL, J. T. The construtivism turn in international relations theory. **World Politics**, v. 50, n. 2, p. 324-348, jan. 1998.

FIGUEIRA, A. C. R. Democracia e política externa. “As relações regionais sul-americanas após 20 anos de Mercosul: balanços, desafios e perspectivas”. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2011, painel, p. 1-17.

FLEMES, D. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010a.

_____. A visão brasileira da futura ordem global. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 403-436, jul./dez. 2010b.

FÓRUM DE DIÁLOGO ÍNDIA BRASIL ÁFRICA DO SUL (IBAS). **Declaração de Brasília**. Brasília, 6 de junho 2006.

HIRST, M. Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. **Texto para Discussão - IPEA**. Rio de Janeiro, janeiro, p. 1-48, 2012.

_____. A intervenção sul-americana no Haiti. **Análise de Conjuntura**, n. 6, p. 1-13, jun. 2007.

_____.; SOARES DE LIMA, M. R.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, p. 22-41, dez. 2010.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. I, p. 1-19, 2006.

_____. Paths to power: foreign policy strategies of intermediate states. **Latin American Program Woodrow Wilson International Centre for Scholars**, n. 244, p. 1-10, mar., 2000.

IGLESIAS, R. **Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul**: investimentos diretos no exterior. CNI: Brasília, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2005-2009. Brasília: IPEA; ABC. 2010. 78 p.

JAGUARIBE, H. Introdução geral. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990**. v. 1. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004. 151 p.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso no “National Press Club”, Washington, D.C. Dezembro, 2002. **A política externa do Brasil**: Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 7-24.

_____. Discurso da abertura da cúpula África-América do Sul. Nigéria, 30 de novembro 2006. **Discursos selecionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Ministério das Relações Exteriores: Brasília, 2008.

_____. Discurso de posse no Congresso Nacional, em Brasília, 1 de janeiro de 2003. **A política externa do Brasil**: Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 25-46.

MALAMUD, A. “Leadership without followers: the contested case for Brazilian power status”. In: MARTINS, E. C. R.; SARAIVA, M. G. (Orgs.). **Brasil – União Europeia – América do Sul**: anos 2010-2020. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, Stiftung, 2009, p. 126-149.

MOURA, G. F.G. **O diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS: balanço e perspectivas**. In: SEMINÁRIO IBAS. Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 29 de agosto 2008. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2008.

MYIAMOTO, S. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papyrus, 1995, p. 43-144.

NOLTE, D. Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. **GIGA Research Programme**. Germany, n. 30, p. 5-36, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Concepções e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil**, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo**, 2007/2010.

PEÑA, Félix. En qué se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente. **Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo**, v. 3, n. 5, p.11-20, jan./jun. 2008; n. 6 jul./dez. 2008.

POCHMANN, M. Relações comerciais e de investimento do Brasil com os demais países dos BRICS. **Mesa redonda: o Brasil e os BRICS e a agenda internacional/Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel**. Brasília: FUNAG, 2012, p. 139-152.

PUTMAN, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, summer 1988.

RAMANZINI JR., H. O G-20 e a política externa brasileira. **Fronteira**. Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 33-58, 2006.

_____; MARIANO, M. P. O Brasil e o G20: pressões domésticas e a construção da posição negociadora na Rodada Doha da OMC. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 20 a 22 jul. 2011.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível — a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos Estudos**, 87, p. 35-58, jul. 2010.

SANTOS, M. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. **Análisis Político**, n.77, p.195-210, jan./abr. 2013.

SCHRIM, S. A. Leader in need of followers: emerging power in global governance. **European Journal of International Relations**, p.197-221, 2009.

SENNES, R. U. **As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada**. Porto Alegre: UFRGS, 2003. 143 p.

SOUZA de, A. **A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 4 out. 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2011. (Título original Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula).

_____.; _____. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JR., H. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: uma análise considerando a posição do Brasil. **Osal**. Buenos Aires: Clacso, ano XI, n.27, p.45-63, abr. 2010.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional** (Edição especial), n. 53, p. 91-114, 2010.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 429 p.

PARLAMENTO ANDINO: DESAFIOS E OBSTÁCULOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO ANDINA

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Bruno Theodoro Luciano

Regiane Nitsch Bressan

O intuito deste capítulo é discutir o Parlamento Andino (Parlandino) como instituição relevante à democratização da Comunidade Andina, servindo como apoio para uma reflexão mais ampla sobre o papel dos parlamentos regionais nos processos de integração, especialmente naqueles que ocorrem na América Latina. Este estudo envolve diversos aspectos desse Parlamento: sua contribuição à democratização do processo de integração; o papel do poder legislativo no âmbito regional; as eleições diretas ao Parlamento; a representatividade de seus parlamentares; a atuação do Parlandino na esfera da Comunidade Andina; o apoio e a percepção da população em relação à integração e a este órgão, bem como os desafios e obstáculos pela percepção de seus representantes.

Aqui abordaremos o resultado da pesquisa *O problema do déficit democrático nos processos de integração regional*¹ que aprofundou o entendimento e discussão dessas questões. No caso específico deste texto, utilizaremos como conteúdo principal as entrevistas aplicadas aos parlamentares e funcionários do Parlandino sobre os diversos temas que concernem aos aspectos políticos e democráticos desse órgão (citados

1 Pesquisa realizada em parceria pelos autores com o apoio financeiro do CNPq e da CAPES, no âmbito da Chamada CNPq/CAPES n. 07/2011.

no parágrafo anterior). As entrevistas foram realizadas em setembro de 2013, coincidindo com o momento em que o órgão sofreu a ameaça de ser extinto pelos chanceleres da integração andina, tendo como porta-voz o então presidente colombiano, Juan Manuel Santos. Portanto, o capítulo também problematiza a pretensão de suspensão do Parlandino, abarcando e contrapondo as diferenças de percepções e apoio entre seus próprios representantes.

PARLAMENTO REGIONAL E DEMOCRACIA

O desenvolvimento e o aprofundamento de processos de integração regional ao longo da segunda metade do século XX provocaram diversos debates sobre as implicações destes novos arranjos estatais para o sistema internacional e para o próprio ambiente doméstico. Neste último caso, emergiu um forte questionamento social a respeito da compatibilidade desses arranjos regionais com a estruturação ou reforço nacional de modelos políticos democráticos, porque a formulação de posições políticas e a tomada de decisões no âmbito regional ou supranacional afastavam-se do crivo público e democrático, criando um déficit de representação e participação das sociedades nas políticas integracionistas.

A questão que se colocava era se seria possível democratizar a integração, acrescentando-a de princípios e instituições de natureza democrática com o fito de trazer legitimidade a esse processo, aproximando os cidadãos das decisões políticas tomadas regionalmente. E a resposta encontrada foi a de replicar no âmbito regional as estruturas domésticas, ou seja, o desenvolvimento de instituições parlamentares supranacionais, responsáveis por fiscalizar, controlar e legitimar as práticas políticas da integração. Portanto, com o estabelecimento de Parlamentos Regionais, os processos de integração regional tenderiam a conformar uma representação parlamentar como mecanismo de legitimação e democratização.

A quase totalidade da produção acadêmica que aborda a questão da democratização dos processos de integração regional volta-se para a análise do caso europeu, seja porque este é a experiência integracionis-

ta mais aprofundada, ou porque o Parlamento Europeu é a instituição parlamentar regional que mais se aproximou do seu similar nacional. Atualmente o debate concentra-se em dois pontos principais: se a expansão dos poderes do Parlamento Europeu está chegando a seu limite e se foi superado o déficit democrático no bloco europeu (FOLLESDAL; HIX, 2006; MORAVCSIK, 2002).

Embora as reflexões sobre o Parlamento Europeu sejam interessantes para pensar as possibilidades nas experiências de integração sul-americanas, a análise destas exige uma reflexão específica porque estas representações parlamentares seguem lógicas e funções bastante variadas de sua similar europeia, apresentando em cada situação, poderes e características distintos. No entanto, ao pesquisarmos o assunto encontramos uma produção bastante limitada sobre esses parlamentos regionais, especialmente no caso andino.

A Comunidade Andina (CAN) originou-se no final da década de 1960², num contexto influenciado pela experiência da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), e no início sua atuação centrou-se exclusivamente nos aspectos econômicos e comerciais, ainda que institucionalizando uma burocracia supranacional. Este último aspecto revela a disposição dos governos de articular um bloco que ultrapassasse os limites de uma área de livre comércio ou mesmo de uma união aduaneira, nas quais a articulação política necessária é relativamente baixa e pontual, porque uma vez estabelecidos os prazos e as reduções tarifárias, a articulação política centra-se na realização de ajustes e de solução de controvérsias.

O estabelecimento de instâncias supranacionais pressupõe a delegação de autoridade estatal para tratar de determinados assuntos e a aceitação de uma restrição de sua soberania, em favor de uma estrutura que mantém relação com os governos nacionais, mas possui autonomia decisória perante estes, o que traz o questionamento sobre o problema democrático, como apontamos no início deste capítulo.

2 Inicialmente este processo era conhecido como Pacto Andino, com a participação de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

No caso andino, o enfrentamento da questão do déficit democrático levou quinze anos³. Durante os primeiros dez anos, a integração andina conviveu com um contexto de autoritarismo na região que em boa medida reprimiu debates mais amplos sobre esse problema. Os governos acordaram implantar um parlamento regional somente em 1979, o que se concretizou efetivamente apenas cinco anos depois (em 1984) com a institucionalização do Parlandino (Parlamento Andino) em Bogotá.

A criação do Parlandino pressupunha um impulso importante na democratização do processo de integração e para a sua própria consolidação. Os países andinos tomaram essa decisão influenciados pelo contexto regional e internacional: no primeiro caso, em muitos países da América do Sul o processo de abertura e redemocratização de seus sistemas políticos colocava na agenda da integração o enfrentamento do problema do déficit democrático. Ao mesmo tempo, os avanços realizados no bloco europeu no enfrentamento desse problema, caminhavam para o fortalecimento do parlamento regional, tendo como principal medida a realização de eleições diretas para a escolha de seus integrantes.

A institucionalização de um parlamento regional permitiu fortalecer o discurso em torno do aprofundamento da integração e de maior incorporação da sociedade nesse processo, indicando um maior comprometimento desses países com o bloco andino, assim como uma sintonia maior com a onda de democratização nos países ocidentais que durante as décadas de 1960 e 1970 estiveram sob regimes autoritários.

Contraditoriamente, a institucionalização do parlamento regional na CAN aconteceu em um momento de alteração na lógica que impulsionava os processos de integração: a construção de uma institucionalidade regional mais autônoma (com características de supranacionalidade) era considerada prejudicial para a sua consolidação porque

3 Embora não tenhamos o intuito de realizar uma comparação entre as experiências andina e europeia, é preciso ressaltar que a discussão sobre o déficit democrático na Europa estava mais vinculada ao papel do parlamento na integração, porque existia, desde o início da Ceca, uma representação parlamentar por meio da Assembleia Comum. No caso andino, o problema era a ausência de uma instância de representação parlamentar no processo.

burocratizaria a integração e tornaria o processo decisório mais lento e, portanto, inadequado para um contexto marcado pela globalização.

As mudanças decorrentes do fenômeno da globalização econômica exigiram adequações dos blocos integracionistas para se ajustar à nova realidade que requeria economias mais dinâmicas, competitivas e, principalmente, abertas. Isso alterou a percepção dos governos em relação aos processos de integração que passaram a constituir-se primordialmente em instrumentos de inserção internacional, em detrimento da ideia de usá-los como promotores do desenvolvimento conjunto.

O início das atividades do Parlandino coincidiu com a ascensão do pensamento neoliberal na América Latina e a defesa de uma redução no papel do Estado na economia da região. Conseqüentemente, defendia-se a redução da estrutura institucional nos processos de integração regional, ressaltando as vantagens da lógica intergovernamental para o dinamismo das negociações.

O intergovernamentalismo e a democratização mostraram-se duas lógicas aparentemente complementares, mas que no caso da integração revelaram-se contraditórias para o desenvolvimento do parlamento regional. Essa contradição é o elemento-chave para explicar a evolução dessa instituição e os desdobramentos de sua existência para a integração andina.

A lógica intergovernamentalista reforça a estruturação de um processo decisório mais enxuto. Isto significou uma concentração das decisões na Comissão da Comunidade Andina⁴, no Conselho Presidencial Andino e no Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, todos eles formados por representantes governamentais exclusivamente. As instâncias com caráter comunitário⁵, como o Parlandino, e as de participação da sociedade civil⁶ não possuem poder decisório.

4 Formada por Ministros do Comércio e Integração e pelos representantes plenipotenciários dos países membros, é presidida anualmente pelo representante do país que ocupa a presidência do Conselho Presidencial Andino.

5 São elas: Tribunal de Justiça Andino, Parlamento Andino, Secretaria Geral, Banco de Desenvolvimento da América Latina, Fundo Latino Americano de Reservas, Convênio Hipólito Unanue e a Universidade Andina Simón Bolívar.

6 São elas: Conselhos dos Povos Indígenas, dos Trabalhadores e Empregadores, e a Mesa Andina para a Defesa dos Direitos do Consumidor.

A democratização da integração, por outro lado, pressupõe que existam mecanismos e instâncias de participação da sociedade que permitam a esta de alguma forma intervir no processo decisório. A atual discussão sobre o déficit democrático na União Europeia (UE) é interessante para refletir sobre este aspecto, justamente porque o debate centra-se em definir as características e os limites da democracia num bloco regional.

Para Andrew Moravcsik (2002), haveria legitimidade democrática na UE porque esta apresenta uma série de elementos procedimentais que teriam sanado o problema do déficit democrático: sistema de pesos e contrapesos; limites fiscais e orçamentários (controlados por órgãos judiciais e parlamentares); mandatos estritos de seus principais oficiais; um processo decisório baseado em sistema de votos majoritários e/ou consensuais; e a separação de poderes entre os órgãos da integração.

O parlamento regional exerce um papel estratégico para a democratização do bloco europeu porque participa efetivamente do sistema de pesos e contrapesos, e exerce plenamente as funções de controle e representação (especialmente por ser diretamente eleito). Isso pode garantir que o processo decisório europeu seja transparente, eficiente e responsivo às demandas dos cidadãos europeus (MORAVCSIK, 2002). A existência de mecanismos diretos e indiretos de *accountability* por meio, respectivamente, dos representantes do Parlamento Europeu e dos oficiais dos governos nacionais poderia garantir um duplo controle democrático sobre as decisões tomadas a nível europeu.

Os críticos dessa posição argumentam que o déficit democrático na UE não foi superado porque inexistem recursos de contestação política na integração. Dentre os argumentos apresentados pelos autores, destacam-se: o aumento dos poderes dos órgãos executivos nacionais e europeus com a integração, em detrimento da redução do controle parlamentar nacional; a fraqueza do Parlamento Europeu em relação aos demais órgãos participantes do processo decisório europeu; o fato de não haver eleições “europeias”, reguladas e promovidas em âmbito europeu e não nacional; a distância da UE dos eleitores e cidadãos europeus; e o descompasso existente entre as políticas europeias e os interesses e preferências dos cidadãos europeus (FOLLESDAL; HIX, 2006).

Resgatamos esse debate para ilustrar melhor nosso argumento: a democratização do processo de integração regional só é possível se os parlamentos regionais têm poder decisório. Ou seja, não há democratização do processo de integração se essa instância não participa das decisões tomadas no bloco. O parlamento é um órgão de proposição, representação e controle. O pleno exercício de suas funções pressupõe capacidade de intervir nas decisões governamentais; sem esse poder sua existência torna-se inócua tanto para o funcionamento da integração, como para sua democratização. O funcionamento do Parlandino revela esse limite institucional⁷.

Conscientes dessa limitação, os governos decidiram fortalecer o Parlandino e aumentar a sua legitimidade, estabelecendo que a partir de 1996 a escolha de seus integrantes se realizaria por meio de eleições diretas. Argumentou-se que as eleições aproximariam a população dos representantes andinos por meio do voto e da participação popular.

Nas entrelinhas dessa decisão estava o pressuposto de que se replicaria na Comunidade Andina o sucesso obtido no fortalecimento do Parlamento Europeu, com as eleições diretas. O problema é que se tomou como causa um elemento que era consequência. É inegável que o Parlamento Europeu ganhou maior legitimidade com as eleições diretas. Contudo, o que lhe garantiu a ampliação dos poderes foi a aceitação de uma maior participação nas decisões comunitárias por parte da Comissão Europeia e do Conselho de Ministros (RITTBERGER, 2003).

A realização de eleições diretas mostrou-se eficiente para enfrentar o problema do déficit democrático quando a representatividade direta ao parlamento serviu como elemento dinamizador dessa relação sociedade-integração. Isto supõe que o parlamento tenha capacidade de influir nas decisões e canalizar as demandas dos cidadãos, inclusive incorporando na agenda da integração temas de interesse social e que extrapolam o âmbito econômico-comercial.

A inexistência desse poder decisório debilita o papel do parlamento na integração, ainda mais quando há eleições diretas. Em primeiro lugar está o problema das próprias campanhas eleitorais: quais

7 O funcionamento do Parlandino e o tema das eleições serão explorados com mais detalhe na próxima seção, quando analisaremos os depoimentos de seus funcionários e parlamentares.

são as promessas que podem ser realizadas pelos parlamentares, se estes não possuem capacidade de interferir nas decisões? No caso dos países andinos, esse problema foi contornado pelo fato das eleições se realizarem concomitantemente com os pleitos nacionais, o que permitiu aos partidos apenas incorporarem em suas listas partidárias os candidatos ao Parlandino, sem realizarem uma campanha voltada para discutir a integração especificamente.

Um segundo ponto é a própria consciência do parlamentar sobre o seu papel na integração. O fato de o parlamento permanecer como uma instância consultiva (não decisória) dificulta a percepção do ator sobre as suas possibilidades de ação concreta e de como essa experiência regional pode contribuir para a sua carreira política. Finalmente, a maior visibilidade decorrente das eleições acaba se tornando um ponto negativo para a instituição porque evidencia para a opinião pública a sua inoperância dentro do processo de integração, contribuindo para um aumento no seu descrédito. O parlamento regional deixa de ser um ganho para a democratização do processo para se tornar um custo na integração.

Dessa forma, a lógica intergovernamental mostra-se como um limite efetivo para a democratização do projeto de integração na CAN ao impedir que o Parlandino funcione de forma plena como uma instituição de representação e controle, mesmo hoje em dia, quando a maior parte de seus membros é eleita diretamente pela sociedade. Nas próximas seções deste capítulo demonstraremos as consequências dessa situação tanto no seu funcionamento, quanto na percepção da sociedade sobre esse órgão.

ELEIÇÕES E EMPODERAMENTO: A EXPERIÊNCIA DO PARLANDINO

O desenvolvimento de novas iniciativas de integração regional na América Latina tem dificultado a compreensão da atual relevância dos projetos de integração tradicionalmente existentes na região, tais quais a CAN. As entrevistas realizadas com funcionários e parlamentares andinos oferecem alguns subsídios para se compreender o papel da

Comunidade Andina na inserção regional e internacional dos países da região, o lugar do Parlandino dentro da integração da CAN, bem como a importância das eleições andinas para a democratização do processo de integração.

Em entrevista, Pedro Miguel Montero⁸ informa que o processo de integração andino surgiu em um contexto distinto em relação aos demais projetos atuais, como a Aliança Bolivariana para as Américas (Alba) e a Aliança do Pacífico, as quais têm radicalizado e polarizado a postura dos Estados-membros da região. Nesse sentido, existe uma preocupação em garantir que este processo seja flexível para facilitar que seus membros participem dos projetos atuais e busquem novos sócios no âmbito da cooperação regional.

Uma crítica apontada ao projeto andino foi o impedimento à Colômbia e ao Peru em realizarem com mais facilidade acordos de livre comércio (TCL) com os Estados Unidos e com a União Europeia. No caso colombiano, foram firmados mais de 20 acordos deste tipo fora da Comunidade Andina.

Ao mesmo tempo, os países não deveriam se descomprometer com a integração andina, ou seja, não deveriam torná-la secundária em seus interesses, devido à potencialidade enorme de comércio que representa. Ademais, esse bloco serviria como plataforma ideal de comunhão de forças para a inserção internacional dos seus membros em um mundo irreversivelmente globalizado, no qual este projeto representa indispensável estratégia geopolítica. De acordo com a entrevista de Montero, a Comunidade Andina não poderia impedir seus membros de realizarem outros acordos.

A Comunidade Andina tem um acervo institucional comunitário importante. Os mais de quarenta anos de percurso da CAN representam um aprendizado em cooperação significativo, a partir das experiências

8 Entrevista realizada com o Pró-Secretário de Assuntos Internacionais do Parlamento Andino, Pedro Miguel Montero. As entrevistas citadas neste capítulo foram colhidas em setembro de 23 e 27 de setembro de 2013, na cidade de Bogotá, Colômbia, na sede do Parlamento Andino (Parlandino), como parte da pesquisa, financiada pelo CNPq, que deu origem a este capítulo. Foram entrevistadas 12 pessoas, entre funcionários, deputados, presidente e vice-presidente do Parlandino. As entrevistas foram concedidas a Bruno Luciano e Regiane Bressan, coautores desse capítulo.

boas e ruins. Este processo foi o que mais avançou em termos institucionais na América Latina, apresentando avanços sociais resultantes da integração econômica e comercial.

Apesar dos avanços institucionais, a questão da vontade política dos governos permanece como um problema, agravado muitas vezes por conjunturas graves e difíceis entre estes países, dificultando diretamente os avanços da integração. Há um recorrente desinteresse em aprofundar a cooperação política porque os políticos, sobretudo no caso colombiano, preferem os acordos em nível bilateral, concentrando suas apostas nos acordos com os Estados Unidos e União Europeia, em detrimento da região.

Na visão dos funcionários do Parlamento Andino entrevistados⁹, a CAN constitui um projeto de trajetória muito ampla, um modelo com valores agregados à integração da região de avançada institucionalidade. O processo de reengenharia e reforma da integração andina que transformou o Pacto Andino em Comunidade Andina foi necessário. Contudo, as concepções que conceberam este projeto não são as mesmas em relação aos desafios que os países enfrentam hoje da integração. As expectativas e possibilidades da região não são as mesmas do momento da reforma da CAN.

Atualmente, faz-se necessário empregar esforços para assumir novos desafios e fazer convergência com os projetos novos, como a Unasul, Celac e Aliança do Pacífico. Uma nova reforma é necessária e importante por considerar a debilidade deste sistema, sobretudo após a saída da Venezuela, que consistiu em um dos golpes mais fortes à integração, revelando e confirmando os interesses divergentes no cerne do projeto andino, somado aos interesses dos seus membros nas outras iniciativas regionais, Alba, Mercosul, Aliança do Pacífico, em detrimento do projeto andino. Assim, o caminho da integração andina está bastante debilitado.

Além disso, os modelos de desenvolvimento destes quatro países mostram-se muito diferentes, Equador e Bolívia de um lado, Peru e Colômbia de outro. Estes últimos focam no desenvolvimento pelos

9 Entrevista realizada com os assessores do Parlamento Andino, Lourdes Castro e Victor Mario Gasca.

acordos de livre comércio, os primeiros um desenvolvimento endógeno antes de se inserirem no mercado internacional.

Segundo os assessores entrevistados, seria muito importante que os países continuassem fazendo os esforços por esta integração, fomentando os pontos e visões comuns, elegendo lideranças favoráveis à integração andina, preparando-se para a inserção hemisférica. Caso contrário, os países andinos tornam-se reféns das decisões tomadas pelas grandes potências.

Ainda para os assessores, os tratados de livre comércio foram mal negociados, como na Colômbia, onde alguns setores foram, por muitos anos, golpeados por diferentes medidas liberais do governo. Os governos nem sempre deixam claro que os tratados de livre comércio são importantes e trazem benefícios, mas que também geram perdas e muitas vezes não atendem aos interesses de longo prazo dos países andinos, beneficiando majoritariamente as grandes potências e mercados.

Percebe-se uma visão geral negativa quanto ao atual estágio da integração andina, tendo em vista a polarização dos países andinos e a baixa credibilidade da CAN dentro dos Estados-membros. Ao mesmo tempo, permanece a opinião otimista quanto aos sucessos e à potencialidade que esse bloco ainda contém nos rumos da integração sub-regional.

O PARLANDINO NO CONTEXTO DA COMUNIDADE ANDINA

O déficit democrático nos processos de integração regional consiste em severa questão no caso andino. Apesar de toda a estrutura institucional da Comunidade Andina, somente os representantes dos Poderes Executivos deliberam sobre todas as decisões e avanços do bloco. Ademais, não há atores que controlem o cumprimento destas decisões. O Tribunal de Justiça da CAN, que é vinculante e tem caráter sancionador claro, tem sido *desinstitucionalizado* na última década, embora tenha funcionado quando acionado.

O Parlandino apresenta algumas poucas ferramentas de vinculação política, as quais devem ser potencializadas. Caso contrário, os governos se apoderam do projeto de integração, conduzindo-o à sua

estagnação. Como não há um órgão sancionador para estes casos, que obriga o executivo a cumprir todo o acordado, a falta de vontade dos governantes impera e obstrui avanços importantes a este projeto.

Opinião comum entre os entrevistados consultados é de que o Parlandino é uma instituição importante no âmbito da integração andina, porém marginalizada frente ao papel dos presidentes e chanceleres dos países-membros no processo decisório andino. A proposta do fechamento do Parlamento Andino apresentado pela reunião de chanceleres dos países da CAN reforça essa afirmação de que o parlamento é uma instância periférica na integração.

Identifica-se uma politização relevante nos debates e deliberações dentro desse órgão. Por contar com uma sede própria e um corpo de funcionários exclusivos, fora o fato de que três dos quatro países-membros possuem parlamentares diretamente eleitos e com mandato exclusivo, garante-se regularidade e constância das atividades do parlamento regional.

Dentro do Parlandino debatem-se temas distintos: econômicos, comerciais, energéticos, de segurança alimentar, e ainda mais específicos como a mobilidade. Entretanto, não há discussões no cerne da integração sobre temas relativos à educação e ao trabalho. Os parlamentares atuam segundo lógicas nacionais em certos temas, a depender do tema, e em outros, impera a perspectiva política-ideológica.

Há temas que imperam no bloco de parlamentares nacionais, pelos interesses econômicos, sociais e políticos, e temas que envolvem diferentes ideologias políticas. A saber, os partidos de esquerda se unem para discutir e poder aprovar temas como a Carta Social Andina, os direitos de reprodução, aborto, de direitos para LGBT. Além disso, existe a particularidade de que a posição parlamentar em muitos temas não é obtida por nacionalidade nem por ideologia política, mas por crenças individuais e pessoais.

Embora existam atividades internas regulares dentro do Parlamento Andino, questiona-se a possibilidade de influência desse parlamento no âmbito da integração andina. Dificuldades profundas de posicionamento e influência na integração são encontradas frente à pre-

valência das estruturas intergovernamentais nas decisões e na impulsão política desse parlamento (PUERTAS, 2006).

As reuniões do Conselho Presidencial Andino perderam força e não têm sido realizadas. Muito embora o Acordo de Cartagena obrigue o Conselho Presidencial a se reunir uma vez ao ano de forma ordinária, estas reuniões não têm acontecido desde 2005.

Até aquele momento, os cinco presidentes andinos se reuniam, anunciavam os atos presidenciais e decidiam sobre as tarefas dadas ao seu executivo, cuidando de temas variados. A partir de então, os presidentes passaram a tratar de forma secundária do tema andino em outras Cúpulas, como foi na Cúpula União Europeia e América Latina em 2010, na qual houve uma mesa sobre o tema andino, quando emitiram um pronunciamento sobre a integração.

Não havendo mais este tipo de reunião, isolou-se o Parlandino, bem como as demais instituições da estrutura de integração andina. Ainda que houvesse desentendimentos entre reuniões presidenciais e a estrutura institucional andina, as primeiras conduziam e delimitavam diretrizes importantes às ações institucionais. Atualmente, inclusive, detecta-se um temor por parte dos governos para a produção de documentos que visem ao fortalecimento da integração andina. Por fim, constata-se que as chancelarias andinas não estão preparadas para tratar de assuntos ligados à integração andina.

ELEIÇÕES DIRETAS PARA O PARLANDINO

As eleições diretas são consideradas um grande avanço na integração andina porque se entende que ajudariam o parlamento a se fortalecer e a se aproximar da população. Sem eleições diretas seu impacto seria menor, como se exercesse uma atividade secundária¹⁰. Os membros do Parlandino eram eleitos anteriormente, de forma indireta, ou seja, eram eleitos para cargos em seus países e posteriormente remanejados e indicados ao Parlandino. Os parlamentares se interessavam por este espaço político somente quando lhes dava sustento político.

¹⁰ Entrevista realizada com o Pró-Secretário de Assuntos Internacionais do Parlamento Andino, Pedro Miguel Montero.

A partir da inclusão de eleições diretas, observou-se a promoção de reuniões mais constantes entre os parlamentares, os quais passaram a apresentar mais resultados. Na percepção dos entrevistados, a inserção de representação direta no Parlandino engajou mais os parlamentares, obrigando-os a se reunir mensalmente. Mesmo em meses em que não há reunião, eles realizam reuniões extraordinárias.

De acordo com o parlamentar equatoriano Pedro de la Cruz, Presidente do Parlamento Andino (2013-2014), as campanhas aos parlamentares andinos foram marcadamente de caráter nacional¹¹. Com relação à sua campanha, as temáticas foram sobre fortalecer o processo de integração e também revolucionar a visão do Parlamento. Contudo, para que haja esta mudança seria necessário acelerar as mudanças na base do processo sul-americano, para que sejam vinculantes. Antes de sua eleição, o Parlamento Andino não era reconhecido no Equador. Portanto, tiveram que se esforçar para o reconhecimento popular do Parlamento Andino, de suas atividades, e das possibilidades e dos benefícios que este traz para a cidadania equatoriana, características evidenciadas e salientadas pela campanha.

As eleições diretas acontecem de acordo com as normas nacionais. Os parlamentares se elegem como membros do Parlandino para representar seus países neste processo de integração. No Equador, não houve muitos votos brancos, nem nulos. No caso dos bolivianos, que se apresentam muito interessados no Parlandino, eles ainda não elegem seus representantes, somente os indicam a partir do parlamento nacional.

Já segundo os relatos de uma parlamentar diretamente eleita pela Colômbia, sua campanha política ao Parlandino, de 2010, ressaltou os aspectos de liderança regional de seu país¹². A base de sua campanha foi de que a Colômbia poderia liderar a CAN, pois possui grande potencialidade no setor industrial, bem como no comércio intracomunitário. Embora abarque um teor regional à campanha, prevaleceu o completo desconhecimento pela população nas eleições diretas, as quais ocorrem simultaneamente ao pleito legislativo nacional.

11 Entrevista realizada com o Presidente do Parlandino, Pedro de La Cruz.

12 Entrevista realizada com a Vice-Presidente do Parlandino, Luisa Del Río Saavedra.

Na visão de sua assessora parlamentar, durante o período de campanha faltou muita vontade política do governo de Colômbia para fazer uma divulgação ampla destas eleições¹³. O voto em branco para as vagas andinas foi muito significativo, o que tem favorecido a proposição de projeto de lei para que se elimine a eleição popular ao Parlamento Andino no país. Os meios de comunicação são críticos das eleições ao Parlamento Andino, conformando uma percepção social ruim sobre essa instituição e difícil de alterar.

Já no Peru o espaço aos parlamentares é melhor. Existe algum conhecimento social da instituição, diferentemente da Colômbia. Há um projeto para que os parlamentares andinos tenham voz e voto no legislativo nacional e algum avanço no tema da integração. Papel importante também é encontrado no Equador, onde a atuação dos parlamentares funciona de forma diferente, com direito a voz e ativa participação no parlamento nacional. Segundo os parlamentares entrevistados, a delegação equatoriana seria mais prestigiada e respeitada pela população.

As perguntas realizadas aos funcionários e parlamentários andinos reforçam a ideia de que as eleições diretas são secundárias em relação aos debates políticos nacionais, tratadas pela literatura de integração regional como *eleições de segunda ordem* (SCHMITT, 2005). Como consequência, verifica-se nos pleitos que o nível de votos brancos e nulos para o Parlandino é maior do que os verificados para os cargos políticos nacionais, e prevalece a pouca publicização das campanhas e dos candidatos ao Parlandino.

As campanhas partidárias são essencialmente nacionais, sobre temas e debates nacionais (especialmente pelo fato de que as eleições ao Parlandino ocorrem em conjunto às eleições legislativas nacionais). Os parlamentares afirmaram nas entrevistas que durante as suas campanhas buscaram informar a população sobre o que é o Parlandino, além de sua importância para a sociedade, porém reconhecem o pouco sucesso alcançado.

Na próxima seção discute-se se a baixa importância eleitoral do Parlandino evidencia as fragilidades desse órgão dentro da integração. A percepção social e parlamentar sobre o Parlandino reforça a visão

13 Entrevista realizada com a assessora do Parlandino, Monica Junca Rodríguez.

societal de que essa instituição é pouco valorizada e, portanto, um custo para a integração, tornando-se factível, inclusive, a proposta de seu fechamento.

PERCEPÇÃO SOCIAL E PARLAMENTAR DO PARLANDINO

Conforme os comentários dos entrevistados, a percepção social sobre o Parlamento Andino é significativamente débil. As atividades do Parlamento e dos parlamentares não estão presentes nos meios de comunicação. Muito pouca importância é dada pela mídia aos temas de integração¹⁴. Há muita desinformação a respeito do significado da integração andina, o que se potencializa quando se trata de uma instituição em específico que não tem grandes competências decisórias no processo de integração.

Essa percepção é identificada em todos os países da CAN, mas se acentua na Colômbia, a qual paradoxalmente sedia o Parlandino. O resultado das eleições de 2010 no país indica como a opinião pública colombiana sobre o Parlandino é problemática. A vitória do voto branco é resultado desse desprestígio, a qual superou a votação do parlamentar que mais teve votos para este cargo. O *Partido de la Unión*, liderado pelo ex-presidente Álvaro Uribe e vencedor nas legislativas de 2010 na Colômbia, foi o que mais obteve votos; no entanto, mais de 50% dos votos foram em branco, denotando o desconhecimento total pelo Parlandino e gerando desgaste político a todo o processo eleitoral.

Segundo um dos entrevistados, poucas pessoas sabem de todos os benefícios oriundos da integração da CAN, somente aqueles que se beneficiam, como os comerciantes, ou mesmo aqueles que trabalham com exportação. A visão de grande parte da população é de que os benefícios se limitam a viajar com menos documentação. Esse fato reforça a situação de desconhecimento e, por consequência, de descrédito quanto ao papel dessa instituição parlamentar regional.

Essa percepção negativa estimula uma discussão de reengenharia da integração andina na qual se reforça opinião contra a continuidade do parlamento regional. O argumento na Colômbia, por exem-

14 Entrevista realizada com o Presidente do Parlandino, Pedro de La Cruz.

plo, é que para o país está sendo muito custoso manter o Parlandino. Opinião essa que encontra ecos em outros países e se agrava com o problema de que poucos têm conhecimento sobre o mesmo. A percepção generalizada é de que uma minoria da população sabe da importância desta instituição.

Dentro da integração, esse órgão tem sido visto como um *elefante branco*. A classe política desacreditada internamente dificulta a crença e o apoio aos parlamentares andinos. Muita gente não tem interesse algum pela política, tendo em vista o desprestígio muito forte das classes políticas e instituições. Além disso, o Parlandino não tem muito diálogo com os Congressos Nacionais, e estes últimos têm pouco diálogo com a integração como um todo. Os congressistas dedicam-se somente a questões pontuais e domésticas. Os temas de integração estão distantes da população. Os parlamentares da Colômbia fizeram esforços grandes, mas não há muita relação¹⁵.

Os processos de integração se caracterizam por apresentarem déficits democráticos significativos, inclusive o processo europeu. O Parlandino tem suas ações limitadas, mas é o único órgão andino composto através de eleições popular. Portanto, poderia ser um grande aliado na construção de uma agenda com participação e decisão popular ao contribuir com o enlace do cidadão às decisões políticas da integração.

Ao mesmo tempo em que a percepção popular é muito negativa, e até nula em alguns países, os órgãos supranacionais do sistema carecem de maior peso e responsabilidade na integração. A importância conferida ao Parlandino pelos governos nacionais é muito baixa, o que se reflete, inclusive, na crise entre os chanceleres e o parlamento, ocorrida ao longo do ano de 2013, que gerou a possibilidade de dissolução desse órgão parlamentar.

Para os entrevistados, essa crise evidenciou a necessidade de melhor orientar a opinião pública e situar a integração em uma lógica democrática, retirando a ideia de que o parlamento não serve para nada. Todavia, em nenhum momento foi possível identificar este esforço, ou seja, mostrar a importância de um órgão de eleição popular e democrá-

15 Entrevista realizada com o Pró-Secretário de Assuntos Internacionais do Parlamento Andino, Pedro Miguel Montero.

tico no rol do sistema de integração andino. Ademais, tampouco é dito aos cidadãos do papel que o parlamento exerce sobre o controle político dos demais órgãos de integração, mesmo com as eleições diretas.

As eleições diretas trouxeram modificações importantes na organização e nas atividades dos parlamentares andinos. Nos primeiros anos de atividade do Parlandino, o Secretário Geral do Parlandino organizava a agenda e facilitava todo o contato com o Congresso e a chancelaria. Porém, a falta de parlamentares com mandatos exclusivos desde o início impediu que o Parlandino se fortalecesse. Todos os países enviavam os parlamentares, mas a representatividade era menor. A partir da inclusão de eleições, iniciaram-se as campanhas eleitorais e o nível de representatividade melhorou muito.

É importante lembrar que no contexto de criação de um parlamento para a CAN, houve uma forte influência da experiência europeia, o que levou os negociadores andinos a se basearem no exemplo do Parlamento Europeu. No entanto, logo ficou evidente que o modelo europeu demandava uma maior cessão soberania e autonomia institucional, o que não fazia parte da agenda dos governos andinos, levando à estagnação do Parlandino, já que não há consenso nem interesse dos governos da região em relativização de soberania¹⁶.

Atualmente, as atividades do Parlamento se concentram em uma ampla agenda de conversa, diálogo e controle do executivo. O Parlamento Andino atua como ingrediente democrático ao sistema de integração. Segundo o presidente do Parlandino, os parlamentares deveriam trabalhar, sobretudo, no processo de integração entre os povos, uma vez que os governos concentram-se mais na integração comercial e econômica. Na visão do entrevistado, os Parlamentos seriam fundamentais na promoção de democracia participativa, na qual a cidadania pode se expressar e entender como se beneficia diretamente dos processos de integração. No entanto, a integração ainda está muito distante da população, e as pessoas desconhecem os benefícios do processo de integração¹⁷.

16 Entrevista realizada com a assessora do Parlandino, Monica Junca Rodríguez.

17 Entrevista realizada com o Presidente do Parlandino, Pedro de La Cruz.

Muitas temáticas são debatidas no âmbito do Parlandino: drogas, fome, interculturalidade, povos indígenas, defesa da biodiversidade, processos de integração. Dentre essas, a questão do narcotráfico foi a mais enfatizada pelos entrevistados.

Ademais, para uma das parlamentares consultadas, o Parlandino deveria trabalhar mais com outros temas como a situação das minorias, negros, afros, homossexuais, mulheres, gênero, setores sociais. Nesse sentido, o sistema andino tem um documento aprovado, produzido por grande contribuição do parlamento, muito importante e de grande divulgação que é a Carta Social Andina¹⁸. Importante ressaltar que a consulta aos funcionários e parlamentares indicou consenso de que o Parlandino é um *locus* para apreciação e defesa dos valores e culturas indígenas compartilhados pelos povos de todos os países andinos.

Diferentemente de outros parlamentos regionais, como o Parlamento Europeu e o Parlamento do Mercosul, não é identificada nenhuma discussão política a respeito da modificação da estrutura de vagas igualitárias entre os países-membros da CAN no Parlandino (que atualmente é de cinco parlamentares por país).

Existe comunicação entre os parlamentos nacionais e o regional por conta dos vínculos político-partidários dos parlamentares eleitos com seus partidos nacionais, porém a participação dos parlamentares andinos nos congressos nacionais é baixa, excetuando-se na Bolívia, onde os parlamentares ainda são eleitos indiretamente, e no Equador, onde eles regimentalmente têm direito de voz e de participação nas atividades do legislativo nacional.

Também é identificada alguma interação entre parlamentares de distintos países com familiaridade ideológica, mas não há indícios de organização de grupos políticos transnacionais formais, como no caso europeu. As afinidades ideológicas estão presentes nas negociações entre parlamentares, ainda que o Parlandino seja um órgão pouco politizado quando comparado aos legislativos nacionais. Muito embora, o compromisso parlamentar a partir das eleições diretas melhorou a dedicação dos parlamentares andinos¹⁹.

18 Entrevista realizada com a Vice-Presidente do Parlandino, Luisa Del Río Saavedra.

19 Entrevista realizada com a Vice-Presidente do Parlandino, Luisa Del Río Saavedra.

PARLANDINO: CENÁRIOS, DESAFIOS E OBSTÁCULOS

Nos últimos anos, a CAN tem passado por uma discussão relacionada a uma reestruturação do processo de integração, tendo em vista a conjuntura de descrédito da integração e do surgimento de novos esquemas de integração a partir de configurações de membros ou de ideologias diversas das contidas na CAN (Unasul, Alba, Aliança do Pacífico). Derivado desse momento, foi encomendado um estudo a ser desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para avaliar o estado atual e os obstáculos à integração andina no século XXI. A principal conclusão desse estudo foi de que existe a necessidade de um esforço de reengenharia institucional da CAN a qual, entre outros elementos, deve fortalecer e delimitar melhor as competências do Parlandino, bem como os temas e as atividades de seus parlamentares (FGV; CEPAL, 2013).

Durante esse mesmo período, na reunião de 19 de setembro de 2013, os chanceleres dos países andinos reunidos em Lima propuseram a dissolução do Parlandino e seu possível aproveitamento na futura criação de um Parlamento Sul-Americano, no marco institucional da Unasul (EDITORIAL..., 2013).

Os meios de comunicação e o congresso colombiano apoiaram essa iniciativa dos chanceleres, enquanto os parlamentares e funcionários andinos criticaram duramente a proposta executiva, por inclusive contrariar as indicações do estudo da Cepal e da FGV de que na realidade do parlamento deveria ser reforçado para passar a influenciar de fato no processo decisório (PARLAMENTARIOS..., 2013; DURO GOLPE..., 2013).

Esse embate evidencia que não há uma verdadeira vontade política dos governos de fortalecer as estruturas de representação social no sistema de integração regional. O Parlamento Andino é o único órgão democrático do sistema, porém tudo que foi decidido dentro do parlamento ficou no papel. Os chanceleres tomaram a decisão de acabar com o Parlamento quando se observa que este é um órgão importante para a integração por estar mais conectado com os cidadãos em comparação a todos os demais órgãos. Acabar com o Parlamento, como propuseram os chanceleres, é como acabar com todo o sistema de integração da

CAN, denotando o total desconhecimento das decisões e dos trabalhos desses órgãos institucionais²⁰.

De todos os cenários que se permeiam na região, é preciso definir que tipo de integração os governos desejam, já que ainda há muita diferença na percepção e interesse sobre integração. Os atores políticos realizam severa confusão entre o tipo de integração andino com os demais projetos existentes, que são mais rasos e tratam de objetivos mais gerais, como a Celac, Unasul, Alba e a própria Aliança do Pacífico, de caráter estritamente comercial.

A integração andina é muito diferente destes casos citados. Funciona a partir de princípios de supranacionalidade, com instituições diversas e em várias áreas. Por esta razão, a integração andina obriga os Estados a cederem soberania, pois necessita, para seu funcionamento, estar acima dos Estados, como acontece na União Europeia. Portanto, a integração andina não deve ser comparável à Unasul, a qual consiste em um projeto mais enxuto, marcado apenas por um cenário de cooperação intergovernamental.

Alguns atores da integração apostam na criação do Parlamento da Unasul, o qual deveria substituir o próprio Parlandino. Segundo Montero²¹, além da dificuldade em se criar uma estrutura parlamentar em um projeto tão amplo, recente e pouco institucionalizado, sua capacidade de implantação é pequena, pois não há instituições na sua estrutura para facilitar sua consolidação. Este seria o único esboço de supranacionalidade em um esquema estritamente intergovernamental.

Por sua vez, na visão do mesmo, a Aliança do Pacífico pode ser interessante pelo seu pragmatismo, mas não pressupõe supranacionalidade ao representar interesses estritamente comerciais. Seria um lugar comum para acomodar os interesses com a Ásia e Pacífico, mas não deveria afetar a Comunidade Andina. Além disso, é possível que a Aliança do Pacífico resulte muito positivamente para o comércio da Comunidade Andina. No entanto, não se deve rejeitar esta última em virtude da Aliança do Pacífico. A Comunidade Andina deveria tratar a Aliança de forma estratégica,

20 Entrevista realizada com os assessores do Parlamento Andino, Lourdes Castro e Victor Mario Gasca.

21 Entrevista realizada com o Pró-Secretário de Assuntos Internacionais do Parlamento Andino, Pedro Miguel Montero.

sem ignorar esta iniciativa por um lado, mas aproveitando este interesse dos países para os ganhos comuns. Ademais, ainda que se encontre em momento difícil e bastante delicado, a experiência andina poderia deixar um aprendizado ao Mercosul e aos demais projetos regionais.

Na opinião do presidente do Parlandino, a proposta de convergência planejada para fundir no Parlamento da Unasul, os dois parlamentos regionais, é algo muito sensível. Primeiro, porque não há protocolo adicional específico sobre o tema e, segundo, porque isso permitiu a ascensão de propostas mais radicais, como a dos chanceleres colombianos que estão defendendo a eliminação do Parlandino, justamente porque seria absorvido pelo Parlamento Sul-Americano.

No entanto, o Parlandino tem um espaço legislativo situado no sistema andino de integração, fazendo parte de várias instituições regionais: Conselho Presidencial Andino, Conselho de Ministros, Secretaria Geral, Corporação Andina de Fomento (que se ampliou para toda a América Latina), Tribunal Andino de Justiça e muitas outras instituições criadas neste sistema. Os membros do Parlandino trabalham para aprimoramento da Constituição no marco da Integração Andina. As decisões dos chanceleres para eliminar o Parlamento Andino precisa se atentar ao documento modificativo do Acordo de Cartagena. Desse modo, a decisão de fechar o Parlandino poderia ser considerada um golpe à democracia²².

Após a repercussão da decisão dos chanceleres e a polemização da questão pela opinião pública dos países andinos, o Parlamento manteve suas atividades regularmente e novamente os colombianos elegeram seus representantes andinos em março de 2014 (votos brancos superaram mais uma vez os votos da lista partidária vencedora em 4%) (RESULTADO..., 2014).

Nesse sentido, o cenário que parece imperar na CAN e no Parlandino para os próximos anos não é de dissolução nem de reforço institucional do Parlamento Andino, mas de manutenção da estrutura institucional do mesmo, mantendo-se o quadro latino-americano de manutenção de vários esquemas de integração regional baseados em instituições fracas e com pouca permeabilidade democrática (MALAMUD, 2009).

22 Entrevista realizada com o Pró-Secretário de Assuntos Internacionais do Parlamento Andino, Pedro Miguel Montero.

Essa perspectiva de continuidade da instituição é positiva no sentido de que não representa um retrocesso institucional no processo de democratização da integração andina. No entanto, não se apresenta como um indício de possíveis mudanças no sentido de reforçar o papel do parlamento no interior do sistema andino, nem de alterar a situação atual, mesmo com a perspectiva de realização de eleições diretas para a escolha dos representantes bolivianos que significaria que a totalidade dos integrantes do Parlandino seria diretamente eleita.

Como afirmamos anteriormente, pressupõe-se que a realização de eleições diretas para o Parlandino se desdobraria em várias consequências. A primeira delas seria contribuir para uma maior divulgação da integração junto aos eleitores, aproximando-os dos debates e incorporando na agenda comunitária temas de interesse social, abordados tradicionalmente pelo âmbito doméstico. A intensificação do diálogo com a sociedade, maior visibilidade e dedicação exclusiva seriam elementos importantes em um contexto em que os parlamentares aumentariam a sua legitimidade, porque passariam a ser eleitos diretamente. Nesse cenário, haveria condições adequadas à ampliação dos poderes parlamentares e maior influência no processo decisório dentro da integração.

Entretanto, a realidade mostrou-se bem diferente das expectativas dos atores, pois a existência do parlamento regional não aumentou o interesse pelo processo de integração na população, não serviu como um canal eficiente de participação e demandas, assim como não promoveu a superação do déficit democrático. A democratização da integração exige uma institucionalidade mais autônoma, que não se verificou no caso do Parlandino. Uma mudança na percepção populacional passaria necessariamente por uma alteração nas expectativas destas sociedades em relação ao papel que seus representantes parlamentares desempenhariam no âmbito regional e na sua efetiva capacidade de influir no processo decisório integracionista.

Além disso, a experiência andina demonstra que a falta de uma função relevante dentro do bloco integracionista permite a ascensão de posturas contrárias à existência desse parlamento regional, especialmente pela sua falta de legitimidade e apoio junto às populações dos países-membros. Propostas de criação de parlamentos em projetos de inte-

gração mais amplos, ideologicamente diversos, como da Alba, Aliança do Pacífico, Unasul e Celac tendem a diminuir relevância de instâncias como o Parlandino, reforçando as propostas de sua substituição.

A experiência da evolução do Parlamento Andino e da realização de eleições diretas em quase todos os Estados membros do processo de integração evidencia as dificuldades da população desta sub-região da América do Sul em compreender o significado e a importância da integração regional para suas vidas. Oito eleições nacionais já elegeram diretamente representantes para ocupar o cargo de parlamentar andino (incluindo-se as duas eleições realizadas na Venezuela enquanto este país era membro da CAN).

A realização de eleições diretas para o Parlamento Andino demonstrou o baixo envolvimento da população desses países com o processo de integração andino. Os índices de abstenção, votos brancos e nulos para os cargos de parlamentar andino são superiores aos dos demais cargos eletivos incluídos nas mesmas eleições. O caso colombiano é o mais emblemático, no qual o número de votos brancos superou a quantidade de votos que recebeu o partido mais votado nas eleições para o Parlandino. Esse fato fez com que houvesse uma contestação social com relação à validade das eleições para o Parlandino na Colômbia, posteriormente indeferida pelas autoridades eleitorais desse país (MARIANO; LUCIANO; BRESSAN, 2014).

O cruzamento dos dados eleitorais andinos com os indicadores de percepção social do Latinobarômetro agregam conclusões adicionais para o entendimento e envolvimento dos cidadãos desses países quanto à integração andina. Segundo os dados dessa pesquisa de opinião, os cidadãos dos países andinos teriam um baixo conhecimento a respeito das instituições regionais andinas.

Somente 26% dos entrevistados declararam conhecer a CAN, que é o processo de integração mais antigo da região (LATINOBARÓMETRO, 2010). O projeto de integração andino é pouco reconhecido pela percepção popular, mesmo com a existência de um parlamento regional cujos integrantes são eleitos diretamente, a exceção dos representantes bolivianos. Estes dados indicam que esse projeto regional permanece distante do cotidiano destas populações. Ademais, ao não sofrerem participação

e intervenção popular e não promoverem políticas sociais concretas, suas instâncias fomentam maior desconhecimento da integração.

Além disso, persiste na região um cenário de instabilidade democrática e uma preferência baixa dos cidadãos ao regime democrático, havendo uma predileção pelo desenvolvimento econômico em detrimento à própria democracia (PNUD, 2004).

Em relação aos pressupostos democráticos, 69,1% da população dos países da Comunidade Andina acreditam que a democracia seja a melhor forma de governo. No entanto, 60,8% destes entrevistados estão insatisfeitos com a democracia em seus países, comprovando o desagrado popular com a instabilidade democrática na América do Sul na última década, sendo que 75,3% destes mesmos entrevistados responderam ser desinteressados pela política de forma geral.

Os dados comprovam os entraves gerados pelo déficit democrático, enfrentados pelo desenvolvimento da integração regional. Embora os entrevistados apresentem inicialmente apoio à democracia, os números comprovam a fragilidade e descrença da população nas instituições democráticas e nos seus preceitos (LATINOBARÓMETRO, 2010).

Portanto, a construção de parlamentos no seio da integração não pareceu resolver as contestações políticas quanto à falta de democracia e de participação na integração regional. Esses órgãos foram cada vez mais sendo vistos como condições necessárias, porém não suficientes, para a redução do déficit democrático regional.

Por sua vez, o contexto político instável no qual os sistemas democráticos nacionais se encontram influenciou na insatisfação e no desconhecimento dessas atitudes tomadas regionalmente. As estruturas parlamentares regionais estabelecidas, por sua própria natureza pública e transparente, também se tornaram passíveis de críticas e de insatisfações.

REFERÊNCIAS

BUSTAMANTE, A. M. Desarrollo institucional de la Comunidad Andina. **Aldea Del Mundo**, San Cristobal, Venezuela, v. 16, n. 8, p.16-28, 09 feb. 2006. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18164/1/articulo16-2.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

CÁRDENAS, M. E. **El futuro de la integración andina**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – Frescol; Centro de Estudios de La Realidad Colombiana – CEREC, 2004.

DURO GOLPE contra la integración regional. **Jornada Net**, 26 sept. 2013. Disponible em: <<http://www.jornadanet.com/Opinion/n.php?a=3836>>. Acceso em: 25 set. 2014.

EDITORIAL de Integración Económica: Se integran más las bolsas del MILA y se cierra el Parlandino. **Observatorio Económico Latinoamericano**, oct. 2013. Disponible em: <<http://www.obela.org/node/1586>>. Acceso em: 25 set. 2014.

FGV; CEPAL. **Informe final versión de trabajo, para el análisis del comité ejecutivo del proyecto de la reingeniería, y presentación y debate en la reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores**, Lima, 15 jun. 2013.

FOLLESDAL, A.; HIX, S. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. **JCMS**, v. 44, n. 3, p. 533-62, 2006.

LATINOBARÔMETRO. **América Latina mira al mundo: La globalización y las relaciones con otros países del mundo**. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2010. Disponible em: <[https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/Informe%20Latinobarometro%20Cooperacion_en_America_Latina\[1\]%202010.pdf](https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/Informe%20Latinobarometro%20Cooperacion_en_America_Latina[1]%202010.pdf)>. Acceso em: 05 set. 2014.

MALAMUD, C. La crisis de la integración se juega en casa. **Nueva Sociedad**, PRISMA (Publicaciones y Revistas Sociales y Humanísticas), n. 219, p. 97-112, enero/feb., 2009.

MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. Los parlamentos regionales en la integración de América del Sur: Análisis de la percepción popular. **The Quaterly of Latin American Economy and Trade**, v. 17, p. 1-15, 2014.

MORAVCSIK, A. In defense of the “Democratic Deficit”: reassessing legitimacy in the European Union. **JCMS**, v. 40, n. 4, p. 603-24, 2002.

MUTIZ, P. L. A. **Derecho de la integración**. Bogotá: Fundación Universitaria los Libertadores. 2011.

PARLAMENTARIOS andinos de Ecuador proponen alternativa a cierre del organismo. **Ecuador Inmediato**, 1º oct. 2013. Disponível em: <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818748299&umt=parlamentarios_andinos_de_ecuador_proponen_alternativa_a_cierre_del_organismo>. Acesso em: 25 set. 2014.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2004**: Liberdade Cultural num Mundo Diversificado, Nova Iorque: PNUD, 2004. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2004-portuguese.pdf>>. Acesso em 05 de setembro de 2014.

PUERTAS, J. La desintegración andina. **Nueva sociedad**, n. 204, 2006.

RESULTADO elecciones de Congreso y Parlamento Andino. **Registraduría Nacional**, 2014. Disponível em: <http://www3.registraduria.gov.co/congreso2014/preconteo/99PA/DPA9999999_L1.htm>. Acesso em: 25 set. 2014.

RITTBGERGER, B. The creation and empowerment of the European Parliament. **JCMS**, v. 41, n. 2, p. 203-25, 2003.

SAINZ BORGIO, J. C. La salida de Venezuela de la Comunidad Andina. In: **Politeia**, v. 30, n. 38, p. 127-150, jun. 2007. Disponível em: <http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572007000100005&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 17 nov. 2011.

SCHMITT, H. As eleições de junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? **Análise Social**, v. XL, n. 177, p. 765-794, 2005.

SOCIEDAD Civil propone crear Consejo de Participación Ciudadana y gestionar reincorporación de Venezuela a la CAN. **Comunidad Andina**, 18 sept. 2011. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np18-9-11.htm>>. Acesso em: 25 set. 2014.



A EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA NA AMÉRICA DO SUL: UMA POLÍTICA ESTRATÉGICA DO BRASIL¹

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

Este capítulo analisa a construção de uma política estratégica para a internacionalização das empresas brasileiras com foco na expansão das empresas de engenharia e construção na América do Sul, no período recente (2002 a 2014), com o apoio do governo brasileiro. O objetivo é identificar e explicar em que medida essas companhias incorporaram-se à política brasileira e tornaram-se instrumentos ou intermediadoras dos interesses nacionais e dos objetivos do governo brasileiro para a região.

Para proceder à análise, o capítulo está dividido em quatro partes. A primeira versa sobre a conjuntura e os elementos políticos que colocam o setor de engenharia e construção como estratégico tanto para fins da política interna quanto para os objetivos da política externa. Destaca-se que foi no período recente, inicialmente no governo Fernando Henrique e, com maior ênfase, durante o governo Lula, que a internacionalização de empresas foi incorporada como uma das diretrizes da política, sendo referida como fator de desenvolvimento e influência externa do país. Assim, elementos como a política industrial, o paradigma do novo

¹ Este capítulo é parte integrante da pesquisa que compõe a tese de doutorado escrita pela autora e intitulada *A política externa brasileira e a internacionalização das empresas de engenharia e construção na América do Sul a partir de 2002*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) em março de 2015.

desenvolvimentismo e uma política de financiamento por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) contribuíram para fomentar a exportação de serviços de engenharia para a América do Sul.

A segunda parte do capítulo refere-se aos dados de expansão das obras das construtoras brasileiras na região a partir da última década. Apresentam-se os dados das três empresas de engenharia brasileiras mais internacionalizadas: Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez. Os dados demonstram que a trajetória de internacionalização dessas três construtoras brasileiras possuem similaridades como, por exemplo, o fato de os principais mercados para estas empresas, atualmente, na América do Sul, serem Venezuela, Argentina e Peru. Também são expostos dados sobre o financiamento concedido pelo BNDES na modalidade pós-embarque. Deste modo, delineia-se uma trajetória que comprova uma expansão da exportação dos serviços de engenharia pós 2002.

Na terceira parte, são apontados os limites e desvios de uma política estratégica pautada na internacionalização de empresas e, em especial, na figura dos grandes conglomerados da engenharia brasileira. Verifica-se a crítica à máquina pública burocrática permeada por relações clientelistas e oligárquicas, nas quais persiste a falta de transparência nas transações com o Estado. Para além, se contesta a política do BNDES e o favorecimento para as empresas de grande capital. Há, assim, uma mescla entre a esfera pública e a privada, revelando casos de corrupção, *lobby* e desconfiança.

Por fim, na quarta parte, nas considerações finais, afirma-se que a relação de interesses entre o governo brasileiro e as construtoras brasileiras para a América do Sul não é uma estratégia declarada. Ressalta-se que mesmo não havendo uma estratégia oficial e um planejamento efetivo, houve elementos suficientemente claros, como uma política industrial e instrumentos de apoio financeiro, que elegeram a construção pesada como um dos setores estratégicos para as diretrizes e interesses da política externa brasileira na região, propiciando a expansão das construtoras brasileiras na América do Sul.

Contudo, diante da falta de transparência do funcionamento dos órgãos e atores públicos, os resultados dessa estratégica apresentam controvérsias que envolvem discursos imperialistas, desconfiança, corrupção, relações ambientais e sociais questionáveis. Internamente, as informações divulgadas pela operação Lava Jato colocam em cheque um discurso legítimo de vincular empresas e Estado, revelando que no Brasil prevalecem relações individualistas e oligárquicas.

Assim, entre a teoria e a prática, evidenciam-se os conflitos entre o interesse público e o privado, entre o ambiente político interno e a política externa, os quais expõem a problemática de uma política estratégica com pauta na exportação de serviços de engenharia.

CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA ESTRATÉGICA: ELEMENTOS CONJUNTURAIS E POLÍTICOS

A internacionalização de empresas com o apoio do Estado compõe uma política para acesso a mercados, a recursos e à possibilidade de influência política por parte do Estado no país de atuação da empresa. Compreender os elementos conjunturais e políticos que possibilitaram a expansão das empresas de engenharia para a América do Sul permite perceber o pano de fundo e as justificativas teóricas em que se construiu a visão de uma política estratégica.

Conjuntamente, dois fatores contribuem para que as empresas se tornem politicamente estratégicas na visão brasileira. Primeiro, de modo geral, a justificativa reside no cenário internacional. O aumento da internacionalização da economia e a integração econômica e financeira modificam o ambiente em que os Estados e as empresas atuam. Isto exige aumento de competitividade e adaptação aos mercados e modo de produção. As relações entre os Estados se tornaram mais dinâmicas e com novos atores, dentre os quais estão as empresas transnacionais (STRANGE, 1988; GILPIN, 2001). O Brasil, para se adaptar e se inserir nesta dinâmica econômica, visualiza que as transnacionais são aliadas na disputa por espaço político e econômico. Assim, a percepção é que a atuação das empresas no mercado externo é um indicativo do desempenho do país no cenário mundial (ALÉM; GIAMBIAGI, 2010).

De modo geral, no ambiente externo, a liberalização econômica e comercial refletiu e impôs mudanças na formulação da Política Externa Brasileira e, conseqüentemente, na política comercial.

O segundo fator refere-se ao entorno regional. O Brasil visualiza, por meio da consolidação das empresas brasileiras na América do Sul, um modo de exercer uma influência política e econômica na região. No caso das construtoras, o apoio fornecido pelo governo brasileiro surgiu como prerrogativa para ajudar no desenvolvimento regional, sendo respaldado por acordos de integração regional, como a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa). Os processos de integração que foram iniciados no governo de Fernando Henrique, em especial, os vinculados à América do Sul, como o Mercosul e a Iirsa, foram reforçados na agenda do governo Lula.

Assim, no que se refere à internacionalização de empresas, incluindo-se a exportação de serviços de engenharia, os dois fatores citados encontraram respaldo na política do governo Lula, havendo uma combinação de tendência catalisada pelo cenário político, ainda que sem um planejamento sistemático. Desse modo, no período de 2002 a 2010² e, posteriormente, no governo Dilma (2010 a 2014), a política de apoio às transnacionais, em especial, às grandes construtoras brasileiras, atingiu seu auge. CerVO (2009) afirma que a internacionalização das empresas tornou-se viável nesse período, mental e materialmente, por três razões: a primeira refere-se à própria capacidade da empresa de projetar-se no mercado externo, com capital e produtividade; a segunda diz respeito à maturação da empresa em termos gerenciais e de *know-how*; e, por fim, a terceira refere-se ao apoio do Estado, por meio do paradigma do Estado logístico (CERVO, 2009).

Somado a fatores externos, a política industrial brasileira passou a priorizar e, portanto, impulsionar um novo ciclo de internacionalização. Duas iniciativas sistematizaram o significado e os rumos propostos pela política industrial: a Política Industrial, Tecnológica e de Comér-

2 Ainda que uma política de substituição de importações na década de 70 e o processo de abertura econômica nos anos 90 tenham sido fatores que colaboraram para o processo de internacionalização das empresas brasileiras, foi conjuntural e estruturalmente no governo Lula que a política de internacionalização de empresas encontrou um ambiente propício para a sua efetivação.

cio Exterior (Pitce), de 2003, e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008. No governo Dilma, em seguimento à política, foi adotado o Plano Brasil Maior (PBM).

No documento que expõe as diretrizes da Pitce, publicado em março de 2004, observa-se que a proposta contempla a eleição de setores ou empresas líderes, denominando-os “opções estratégicas”. As áreas priorizadas, eleitas para ações específicas, são aquelas em que há maior grau de tecnologia e conhecimento (inovação) e bens de capital. Alavancar estes setores representaria a possibilidade de diminuir o déficit na balança comercial.

O objetivo da política industrial do governo Lula era, portanto, aumentar a eficiência econômica e a competitividade do Brasil no comércio internacional. Nesse caso, o foco em projetos de infraestrutura não atenderia somente ao ideal de integração, mas também à proposta de maior competitividade sistêmica e inserção externa. Deve-se destacar que as construtoras brasileiras são pontos-chave neste quesito.

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), instituída em 2008, foi uma continuidade da política anterior, a Pitce. A PDP propunha quatro estratégias para o prosseguimento da política industrial e do crescimento do país. Primeiro, ampliar a oferta de produtos industriais. Segundo, manter a robustez da balança de pagamentos. Terceiro, fortalecer as micro e pequenas empresas. Quarto, elevar a capacidade de inovação da indústria nacional.

Como componente da atuação da nova política industrial, a política de “campeãs nacionais” foi lançada pelo governo brasileiro, juntamente com o BNDES, com o objetivo projetar empresas líderes, cedendo empréstimos ou comprando participações com taxas melhores cedidas pelo BNDES. A política teve início em 2007, durante o governo Lula, e foi encerrada em 2013. A principal crítica residiu na escolha das empresas beneficiadas. Segundo Toni (2013), a atuação do BNDES não promoveu transformações, e sim reforçou a estrutura produtiva já existente.

Além da política industrial, outros elementos se destacam como forma de apoio à internacionalização. Vale lembrar que algumas das políticas que se tornaram proeminentes no governo Lula são con-

tinuidades das adotadas no governo Fernando Henrique. Menezes (2010) avalia como fruto dessa continuidade as políticas promovidas pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) e pelo BNDES. Outros mecanismos criados durante o governo FHC também devem ser citados, como a Câmara de Comércio Exterior (Camex), criada em 1995, que foi fonte de promoção das exportações, além de um mecanismo da política de comércio exterior, e a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), criada em 1997, que foi um mecanismo garantidor contra o risco do não pagamento do importador no exterior.

A APEX, no governo Lula, deixou de ser subordinada ao Sebrae em fevereiro de 2003, tornando-se a Apex-Brasil. Desse modo, a agência conseguiu mais autonomia para realizar seus propósitos, como projetar a marca Brasil. Quanto ao BNDES, importante mudança foi realizada no governo de FHC, transformando a linha de financiamento Finamex em BNDES-exim, o que possibilitou ampliar a linha de financiamento para além dos bens de capital, incluindo a exportação de serviços e produtos. Para Menezes (2010), o apoio à internacionalização ainda era indireto, tornando-se direto somente em 2005, quando o banco criou uma linha específica de financiamento para a internacionalização das empresas.

Ao analisar a política industrial do país, Menezes (2010) identifica três momentos. No primeiro, vinculado ao nacional desenvolvimentismo, a política de substituição de importações. O segundo, no governo Fernando Henrique, Estado neoliberal, o modelo substitutivo de exportações. Por fim, a partir do governo Lula, o modelo pautado na internacionalização de empresas. Assim, a diferença, para a autora, é que entre um período e outro “mais do que uma política de incentivo às exportações, passou a ser uma política de incentivo à internacionalização das empresas nacionais de fato” (MENEZES, 2010, p. 23).

No caso das construtoras, o apoio fornecido pelo governo brasileiro surge como prerrogativa para ajudar no desenvolvimento regional, sendo respaldado por acordos de integração regional, como a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul Americana (Iirsa). Ao priorizar uma agenda sul-americana diante da conjuntura exposta an-

teriormente, o processo de internacionalização encontrou respaldo as políticas públicas.

No contexto da integração regional da infraestrutura, o Brasil aliou seus objetivos de política externa com o objetivo de promover maior competitividade das empresas. Para a construção de uma política estratégica que aliasse empresas e Estado, ou seja, as construtoras e o governo brasileiro, a conjuntura criou uma condição favorável e de legitimidade para políticas de financiamento e crédito, bem como para discursos de liderança no processo de integração regional mediante empresas, comércio e recursos financeiros. Com os elementos conjunturais e políticos expostos, a seguir, desenha-se a trajetória de expansão das construtoras brasileiras na América do Sul.

A EXPANSÃO DAS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS NA AMÉRICA DO SUL

Para esclarecer a expansão das construtoras brasileiras a partir dos anos 2000 na América do Sul, teve-se como base o número de obras realizadas por três construtoras brasileiras, a Odebrecht, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez, do momento em que começaram a atuar na região até 2014³.

Deve-se atentar para uma dificuldade metodológica na apresentação dos dados. Para as obras elencadas, priorizou-se a data de contratação da obra. Nem sempre os dados fornecidos pelas próprias construtoras ou fontes diversas foram precisos. Outra ressalva que deve ser mencionada é que a data de contratação pouco alude ao período de negociação para viabilização da obra. Como exemplo, a Rodovia do Pacífico, no Peru, remete a negociações desde 1981 e somente conjugaram-se as variáveis que permitiram a sua execução em 2006. O que se alude para além das negociações é que, após 2002, as condições políticas e econômicas se mostraram favoráveis para uma expansão das construto-

3 Os dados disponibilizados pelas empresas e pelas respectivas fontes não são dados agregados. Para fins da pesquisa, as fontes foram cruzadas para que houvesse o levantamento do número de obras. Assim, os dados estão sujeitos a divergências devido à interrupção da obra, obras realizadas em consórcio ou não divulgação dos dados por parte da empresa.

ras brasileiras na região, o que se verifica pela retomada ou consolidação nos mercados sul-americanos de 2002 a 2013.

O caso da Camargo Corrêa ilustra a expansão para o mercado externo, em especial, a partir da segunda metade da década de 90. Depois da construção da Usina de Guri na Venezuela, no período de 1978 a 1986, a empresa voltou a atuar no exterior somente em 1994 quando construiu, na Bolívia, uma rodovia de 56 km entre Patacamaya e Tambo Queimado. A obra foi realizada no período de 1994 a 1996. No período de 1994 a 1997, realizou quatro obras no mercado externo, sendo uma na Bolívia (conforme citado), uma na Venezuela e duas no Peru. Após esse período, a empresa retomou as atividades no exterior em 2004, executando quatorze obras nos seguintes países: Suriname, Peru, Venezuela, Bolívia, Argentina e Colômbia. Considerando as obras realizadas na América do Sul de 1978 a 2013, tem-se 19 obras. Destas, somente cinco foram realizadas antes de 2004, o que reflete a expansão da empresa durante o governo Lula. Dentre os países citados, seus principais mercados são o Peru e a Venezuela. Fato este também marcante na atuação da Odebrecht.

A Andrade Gutierrez, por sua vez, teve uma atuação linear entre as décadas de 1990 e 2000, operando em países da região de forma diversificada. Foram apuradas 14 obras no período de 1985 a 2013 (ANDRADE..., 2013). Se forem consideradas somente as obras iniciadas após 2002, tem-se duas no Equador, duas na Venezuela e três no Peru, totalizando sete obras, ou seja, 50% das obras realizadas nos anos 2000.

A Odebrecht é a construtora brasileira que mais possui obras na América do Sul. Em comparação com a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez, o número de obras executadas pelas Odebrecht é significativamente maior. A carteira de projetos da empresa é vasta. O levantamento prévio aponta mais de 108 obras realizadas ou em realização no ano de 2014 pela empresa⁴.

Contudo, a atuação nos países possui perspectiva diferenciada. Na Argentina, o mercado é retomado em 2005. Na Venezuela, as obras se expandem a partir de 2002. No Peru, a atuação é constante desde a

4 DEOS, 2009; BNDES, 2013; ODEBRECHT, 2013; ODEBRECHT INFORMA, 2013; ODEBRECHT PERU, 2013; ODEBRECHT VENEZUELA, 2013.

década de 1990. O Equador seria um mercado promissor para a empresa nos anos 2000. Entretanto, a empresa enfrentou problemas com a obra da hidrelétrica de San Francisco, em 2008, e abandonou quatro obras em execução: o aeroporto de Tena, a hidrelétrica de Toachi-Pilatón, a hidrelétrica Baba e o projeto de irrigação Carrizal-Chone. Após um acordo em 2012 entre o governo do Equador, o governo brasileiro e a Odebrecht, a empresa foi autorizada a participar de licitações e a atuar novamente no país. Assim, nota-se que em todos os mercados há uma expansão das obras nos anos 2000, ainda que o mercado peruano possa ser considerado uma exceção dada a constância de obras executadas desde a década de 1990.

De modo geral, aponta-se que a trajetória de internacionalização dessas três construtoras brasileiras possui similaridades, por exemplo, um primeiro projeto executado no final da década de 70 e início da década de 80. Com períodos de instabilidade, a partir da segunda metade da década de 90, o mercado voltou a ser atrativo. A Odebrecht foi a empresa que mais realizou obras na década de 1990, mas deve-se salientar que a maioria delas ocorreu no Peru. Após os anos 2000, os principais mercados para as empresas são Venezuela, Argentina e Peru.

Verificar a expansão das obras na América do Sul suscita questionamentos sobre o porquê das obras ocorrerem mais em determinados países que em outros, ou ainda, se seriam os instrumentos de apoio do governo direcionados a determinados países, facilitando o acesso a esses mercados. Há um interesse na América do Sul como um todo. Contudo, a aproximação das construtoras responde a uma demanda e a uma conjuntura na qual estão inseridos os mecanismos públicos de promoção da internacionalização.

Um dos mecanismos de promoção da internacionalização refere-se às medidas que influenciam diretamente a decisão sobre o investimento. Um desses instrumentos é o financiamento realizado pelo BNDES. O quadro a seguir aponta quais foram as obras e as construtoras que contrataram o recurso do BNDES, no período de 1998 a 2013, na linha Pós-Embarque.

Quadro – Contratações referentes a desembolsos no apoio à exportação pelo BNDES Pós-embarque (janeiro de 1998 a março de 2013).

Ano	País	Construtora	Projeto/ Obra
1997	EQUADOR	MULTITRADE S/A	Águas de Santa Elena
1998	EQUADOR	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	Irrigação - Riego Tabacundo
1998	EQUADOR	MULTITRADE S/A	Águas de Santa Elena
1998	EQUADOR	MULTITRADE S/A	Rodovia interoceânica
1998	URUGUAI	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Agua de Maldonado
1999	EQUADOR	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Manabi – Transposição Rios Chone e Portoviejo
1999	EQUADOR	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Rodovia Interoceânica
1999	EQUADOR	ENGEVIX ENGENHARIA S/A	Manabi – Transposição Rios Chone e Portoviejo
2001	PARAGUAI	ARG LTDA	Ruta 10
2001	VENEZUELA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Metrô de Caracas - Linha 4
2002	PARAGUAI	ARG LTDA	Ruta 8
2004	EQUADOR	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	UHE San Francisco
2004	EQUADOR	FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S/A	UHE San Francisco
2005	ARGENTINA	CONFAB INDUSTRIAL S/A	Expansão do Gasoduto TGN
2005	ARGENTINA	CONFAB INDUSTRIAL S/A	Expansão do Gasoduto TGS
2005	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Expansão do Gasoduto TGS
2005	EQUADOR	FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S/A	UHE San Francisco
2006	URUGUAI	SCHAHIN ENGENHARIA S/A	Linha Transmissão UTE Punta del Tigre
2006	VENEZUELA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Metrô de Caracas - Linha 3
2007	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Albanesi - Expansão Gasodutos TGS e TGN
2007	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Cammesa - Expansão Gasodutos TGS e TGN

Ano	País	Construtora	Projeto/ Obra
2007	URUGUAI	CONSTRUTORA OAS LTDA	Renovação Rede Gás Montevideú
2009	ARGENTINA	CONFAB INDUSTRIAL S/A	Cruce Magallanes
2009	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Planta Tratamento Água - Las Palmas - AYSA
2009	PERU	CONFAB INDUSTRIAL S/A	Gasoduto Camisea
2009	VENEZUELA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Metrô de Caracas - Linha 5
2009	VENEZUELA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Metrô Los Teques - Linha 2
2010	ARGENTINA	CONSTRUÇÕES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	Saneamento BUE Berazategui e DockSud
2010	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Gasoduto Cammesa Módulo III
2010	PERU	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	Projeto Bayovar - Abastecimento de Água
2010	PERU	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	Projeto Bayovar - Abastecimento de Água
2011	VENEZUELA	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	Siderúrgica Nacional
2012	ARGENTINA	BUREAU DE PROJETOS E CONSULTORIA LTDA.	Projeto Túnel Água Negra
2012	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Adequações Gasoduto Cammesa Módulo III
2012	ARGENTINA	CONSTRUTORA OAS LTDA	Aqueduto del Chaco

Fonte: BNDES (adaptado)⁵.

5 Na planilha apresentada no site do BNDES constam as contratações no período de janeiro de 1998 a março de 2013 classificadas como obras de infraestrutura e demais operações. Para a elaboração do quadro, foram selecionadas somente as obras de infraestrutura referentes a países sul-americanos. No mais, o BNDES informa que “foram excluídas da listagem as contratações que permitiam identificar o valor individual de operações, protegido por sigilo nos termos do art. 6º, I, do Decreto 7.724/2012, a partir do quadro de desembolsos por países. Dessa forma, foi preservado o sigilo das informações detalhadas de operações por países com reduzido número de contratações realizadas por ano. Do total de 3.260 contratações, foram excluídas 170 contratações originadas em 70 operações, das quais três são referentes a exportações brasileiras de bens e serviços para construção de obras de infraestrutura”. Fonte: Operações de exportação pós-embarque, BNDES, 2014.

Nota-se que de um total de 35 obras, somente oito tiveram o apoio desta linha de financiamento antes de 2001, tendo sido contratadas nos anos de 1997 a 1999. Assim, todas as demais foram contratadas no período de 2001 a 2012. Nesse período, os principais países nos quais se realizavam as obras eram Argentina, Peru e Venezuela.

O Estado brasileiro, ao apoiar as construtoras brasileiras, contribui para que estas possam competir no mercado internacional, mas, ao mesmo tempo, está a reforçar o monopólio e oligopólio que existem em torno desse setor. É certo que há dúvidas quanto à transparência da relação do Estado com essas empresas, mas caso houvesse legitimidade na estratégia, é fato que outros países o fazem e que seria uma política de expansão da economia. A China, por exemplo, através de suas construtoras, tem ocupado o espaço deixado pelas construtoras brasileiras com os escândalos de corrupção que as envolveram, em especial, com as investigações da Operação Lava Jato, e também com a perda de capacidade de exportar capitais, via financiamento BNDES, pelo Brasil.

De toda forma, o que se demonstra é que a conjuntura e a estratégia apontada, relativa ao BNDES, no período determinado, criaram condições favoráveis para a retomada da internacionalização, consequentemente, exportação de serviços de engenharia, pelas construtoras brasileiras. Nota-se, politicamente, que, no governo Lula, para que os contratos com os países se efetivassem, partiu-se do estreitamento das relações e negociações bilaterais.

LIMITES E DESVIOS DE UMA POLÍTICA ESTRATÉGICA

O pano de fundo sobre como as empresas contribuem para a estratégia do Estado e para a consecução de interesses nacionais consiste no questionamento sobre a capacidade do Brasil em gerenciar uma política de apoio à internacionalização com base em empresas estratégicas, ou seja, empresas com tecnologia, *know-how* e competitividade. O apoio fornecido pelo Brasil é um diferencial na América do Sul. Nas palavras de Zibechi: “O que distingue o Brasil do resto dos países sul-americanos é que o Estado tem se proposto a apoiar com intensidade as grandes empresas para que se voltem para o exterior” (ZIBECHI, 2013, p. 205). No

entanto, ao que consta, o desejo de implantar uma política dessa dimensão encontra freios tanto políticos quanto estruturais. Como afirma Evans (2004), os esforços de um Estado para participar e liderar uma transformação econômica podem revelar os limites do que o Estado é capaz de fazer. Dessa forma, atenta-se para os limites do Estado brasileiro.

Dentre os diversos limites que poderiam ser apontados, a máquina pública burocrática é recorrentemente citada na literatura. Segundo Toni (2013), por exemplo, o problema mais grave não foi a ausência de financiamento, mas a capacidade do governo em gestar esta nova política. Entre as falhas, o autor aponta: a pouca capacidade institucional, a fragilidade das parcerias e a insegurança dos sinais do mercado. Ainda nas palavras do autor:

O que parece ser constante é o despreparo das agências governamentais envolvidas, pela falta de quadros e inteligência estratégica, pela carência material, pela confusão do quadro legal e finalmente pela baixa autoridade política e capacidade de liderança. (TONI, 2013, p. 164).

As falhas na máquina pública podem ser interpretadas como decorrentes do caráter estrutural e histórico próprias de Estados que não se consolidaram enquanto Estados modernos burocráticos. Na obra *Autonomia e parceria*, Evans (2004) argumenta que existem dois tipos puros de Estado — os denominados predadores⁶ e os chamados desenvolvimentistas⁷ — e indica, como uma das variáveis que os distinguem, a burocracia. Quanto menos consolidada estiver a burocracia, menos o Estado é capaz de ser um agente transformador da realidade econômica (Estados predadores). No outro sentido, quanto mais eficiente o aparato burocrático, mais o Estado é capaz de liderar os projetos de desenvolvimento (Estados

6 Nos Estados predadores há uma carência de burocracia. O Estado não é capaz de promover o desenvolvimento. Os atos dos dirigentes são voltados para interesses próprios (individuais). Os objetivos do Estado não são elaborados pelas forças da sociedade e a aliança do Estado com a elite empresarial não gera bens coletivos (EVANS, 2004).

7 Os Estados desenvolvimentistas são capazes de direcionar a transformação industrial e promovem o desenvolvimento. Há uma aliança entre os grupos particulares e o Estado (parceria) sem isolamento da sociedade (autonomia). A burocracia é consolidada (EVANS, 2004).

desenvolvimentistas). O Brasil é classificado como um Estado intermediário, pois a burocracia não está em nenhum dos extremos, ou seja, nem é ausente, mas também não é consolidada. Há no Brasil, segundo o autor, “bolsões de eficiência” cercados por relações clientelistas. Há recrutamento dos agentes públicos de forma meritória, mas também um grande número de recrutamento por indicações. Assim, a estrutura de funcionamento dos órgãos do Estado é uma mescla de modernização com oportunidades para a oligarquia tradicional. Teoricamente, o Estado concebe um projeto, mas não consegue executá-lo através de uma aliança regular entre o público e privado, criando-se canais individuais de negociação.

Ao manter estruturas tradicionais de políticas oligárquicas e canais individuais de negociação, a relação entre as construtoras e o Estado brasileiro fica carente de legitimidade, centrando as críticas na formação de oligopólios e inibindo a participação e surgimento de empresas que não possuem acesso aos relacionamentos interpessoais próprios de um vínculo público-privado não transparentemente normatizado e meritório.

As cinco construtoras brasileiras mais internacionalizadas representam um grupo de empresas que detém de forma oligopolista as demandas do setor de engenharia e construção no mercado nacional e, no mercado externo, correspondem àquelas para as quais o apoio do governo brasileiro é direcionado. A formação de oligopólios e o direcionamento de benefícios geram dúvidas sobre a parceria do governo brasileiro com os grandes conglomerados do setor de engenharia, ou seja, dúvidas sobre a correlação de interesses entre o que é público e o que é privado.

Assim, há pelo menos dois pontos que merecem destaque: o primeiro, a percepção negativa que envolve a relação público-privada do governo com as empresas no sentido de que há um favorecimento em prol de um grupo restrito, e, o segundo, considerações que apontam para denúncias de corrupção, superfaturamento e desrespeito às normas ambientais que seriam, por força do forte vínculo empresas-Estado, desconsideradas pelos agentes públicos.

Na relação do governo brasileiro com a Odebrecht, por exemplo, empresa com maior atuação no mercado externo e a que mais recebeu recursos oriundos do BNDES, há uma dúvida sobre até que ponto os benefícios governamentais, como o financiamento BNDES, são direcio-

nados a ela por ausência de alternativas ou ausência de empresas com mesma capacidade técnica ou, ainda, por falta de transparência ou preferências políticas no processo de aprovação de recursos.

De 2009 a 2013, dos recursos destinados às cinco construtoras brasileiras mais internacionalizadas, a Odebrecht obteve, ao menos, 73,69% do valor total desembolsado para as construtoras. Em 2010, o valor destinado somente à Odebrecht significou 88,27% do total (BNDES, 2013). Fica evidenciado que há uma concentração dos recursos. A justificativa pode residir na capacidade de articulação política da empresa no mercado externo. Contudo, em prol da competitividade e da inserção de mais empresas brasileiras no exterior e não somente de uma, os recursos do banco poderiam ser mais bem distribuídos.

Não é só o tamanho da empresa e os contratos que ela administra que geram a desconfiança. Casos de desvios e de corrupção nas obras são elementos que contribuem para a formação de uma visão negativa. A denúncia por lobby e ilegalidade nos contratos, inclusive no exterior, ocorre em diversos casos, como, por exemplo, a licitação do segundo trecho da obra do trem elétrico San Juan, no Peru, em que haveria a formação de lobby representado pelo vice-presidente da República, Omar Chehade, em favor da empresa Andrade Gutierrez, a acusação de superfaturamento na obra da rodovia San Ignacio de Moxos a Vila Tunari, na Bolívia, e o elevado custo adicional da obra da Rodovia do Pacífico, no Peru. No Equador, houve denúncias de corrupção contra a Odebrecht protocoladas pelo secretário anticorrupção do país, Alfredo Vera, em 2008, pelos projetos executados, tais como as hidrelétricas de San Francisco, de Toachi Pilatón, de Carrizal-Chone e Baba e do aeroporto do Tena. Alegou-se que a empresa teria superfaturado as obras, aumentando o valor das mesmas sem justificativa técnica ou, ainda, executado os contratos de modo ilegal (EQUADOR..., 2008). No Brasil, em novembro de 2014, as principais construtoras brasileiras tiveram o seu nome citado no escândalo de corrupção da Petrobras, como dito, operação Lava Jato, que revelava o pagamento de propina e esquemas de corrupção no contrato e execução de obras da Petrobras.

Nas denúncias apuradas pela Operação Lava Jato, relativas aos contratos das construtoras brasileiras com a Petrobras, aponta-se que

havia a formação de um cartel ou “clube” das construtoras que distribuíam entre si os contratos que seriam firmados com a Petrobras e demais órgãos públicos. Por estes casos, é difícil desembaralhar a relação entre o público e o privado no Brasil. Entre as empresas mencionadas pelo Ministério Público e a Polícia Federal estão: OAS, Camargo Corrêa, Engevix, UTC, Mendes Júnior, Queiroz Galvão, Galvão Engenharia e Odebrecht. Representantes das construtoras mencionadas chegaram a ter a prisão preventiva ou temporária decretada, como nos casos de Dalton dos Santos Avancini (prisão temporária) e Eduardo Hermelino Leite (prisão preventiva), presidente e vice-presidente da Camargo Corrêa respectivamente; José Aldemário Pinheiro Filho, presidente da OAS (prisão temporária); Sergio Cunha Mendes, vice-presidente da Queiroz Galvão (prisão preventiva); Ildelfonso Colares Filho, diretor presidente (prisão temporária) e Othon Zanoide de Moraes Filho, presidente da Vital Engenharia, ligada à Queiroz Galvão (prisão temporária). A Odebrecht teve pedidos de busca e apreensão que envolveram os executivos Marcio Faria da Silva e Rogério Santos de Araújo (LAVA..., 2014). Ressalta-se, contudo, que os contratos, a princípio mencionados pela operação Lava Jato, não se referem a contratos que aliam as construtoras brasileiras e a Petrobras no exterior.

Há inúmeras denúncias, no Brasil, contra as empreiteiras brasileiras, nos mesmos moldes das acusações que elas enfrentam no exterior. Isso permite supor que o modo como operam nos demais países é reflexo da maneira como exercem suas atividades em âmbito nacional, inclusive quanto à aproximação política com os governantes por meio de *lobby*.

Reforça-se que a relação do Brasil com os grandes conglomerados da construção é comprometedorá ao unir, de modo forte, o nome de determinadas empresas privadas ao interesse público. Em todo caso, em essência, não se trata de não impulsionar a internacionalização das empresas brasileiras, de não financiar obras nos países vizinhos, mas de ter clareza quanto ao seu papel de Estado que defende a transparência, a autonomia dos povos e uma gestão com oportunidades para diversos setores e empresas.

No caso, cabe perguntar se vale a pena manter a política do BNDES tal como está e com a concentração de recursos destinada as

grandes corporações. Trata-se de um questionamento que vai além da perspectiva política, na atuação diplomática que visa aos parceiros da América do Sul. Nesse quesito, ainda que com resultados contraditórios, em parte pelos dilemas da atuação em áreas sensíveis e em parte pela própria imagem do Estado, afetado por imagens negativas da empresa, o sentido estratégico é positivo, mas há de se repensar a construção dos pilares de uma sociedade em que está a prevalecer a diretriz monopolista e a ausência de transparência das relações públicas nos recursos empregados. O dilema é sobre a construção social e econômica do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qual o lugar da política estratégica de internacionalização de empresas do Brasil? Como repensar esta política estratégica? As transnacionais não são indiferentes ao espaço político. Elas oferecem poder de barganha, acesso a mercados, estimulam relações bilaterais, geram *soft power*, poder de conhecimento entre outros pontos favoráveis ao Estado. Sendo assim, a relação entre Estado e empresas pode apresentar aspectos positivos para ambos os autores. A questão que se coloca é como realizar tal parceria? A parceria Estado brasileiro e suas empresas de engenharia mostrou-se positiva para as finalidades políticas almejadas pelo Brasil na América do Sul? Teve o Brasil a capacidade de gestar a estratégia de internacionalização de suas empresas?

No setor da exportação de serviços de engenharia, os principais mecanismos utilizados para influenciar as políticas empresariais foram a criação e ampliação de linhas de crédito do BNDES e o relacionamento político bilateral aproximando as empresas de países nos quais o Brasil tinha interesse de estabelecer intercâmbio comercial e aproximação política. As empresas transnacionais também atuaram como um *player* de política externa e apontaram mercados nos quais sua entrada poderia favorecer a presença brasileira e, com isso, possibilitar negociações em outros temas ou fóruns. Na América do Sul, as obras realizadas pelas construtoras brasileiras se expandiram no período de 2002 a 2014, comparado à fase anterior de internacionalização.

Assim, a realização de projetos de infraestrutura na América do Sul, por empreiteiras brasileiras, faz parte da política estratégica do Brasil. Uma política recente, pós 2002, em construção, que coloca o Estado como ator atuante e em aliança com o setor privado (mercado).

No entanto, os pontos emblemáticos conformam uma pauta que envolve a discussão sobre a possibilidade de continuidade da política de promoção da internacionalização, destacando as falhas e limites da máquina pública burocrática do Estado brasileiro, o papel de destaque da Odebrecht e as críticas sobre oligopólio, assim como a responsabilidade público-social das empresas, tendo em vista, em especial, o impacto social e ambiental que as obras de infraestrutura provocam em áreas sensíveis. Assim, deve-se apontar um possível lapso entre a realidade e as ideias, ressaltando que há uma incongruência na estratégia brasileira de internacionalização de empresas diante de desvios como corrupção, oligopólio e imperialismo.

A ausência de transparência, no caso brasileiro, refere-se à política de financiamento e ao ambiente político no qual se executa a Política Industrial. Os canais de comunicação entre empresários e os agentes governamentais não ocorrem através de fóruns públicos, mas por meio de vínculos diretos tradicionalmente fomentados pela elite empresarial. O *lobby* caracterizado como politicagem é exercido, segundo analistas, por exemplo, por meio do apoio financeiro para a eleição de candidatos que, posteriormente, facilitariam o acesso aos recursos.

Desse modo, a relação entre o Estado e suas empresas, no caso do Brasil, mostra-se nebulosa, gerando mais dúvidas do que certezas e mais retrocessos do que avanços. Teoricamente, as construtoras e o Estado poderiam formar uma parceira que conformaria um espaço político e econômico de negociações e barganhas na América do Sul. Em 2016, frente a escassez de recursos brasileiros para a manutenção e expansão do crédito via BNDES, frente as denúncias de irregularidade nas obras no mercado externo e ao envolvimento das empreiteiras na investigação da Lava Jato, coloca-se em xeque a capacidade de o Brasil livrar-se das relações oligárquicas e individualistas e construir uma política que atenda aos ideais de desenvolvimento democrático.

REFERÊNCIAS

ABDI. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília, 26 nov. 2003. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

ANDRADE GUTIERREZ. **Grupo Andrade Gutierrez**. [S.l.]: 2013. Disponível em: <<http://www.agcsa.com.br>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

BNDES. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

BNDES pós-embarque: sistema de acesso à informação – E-SIC. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas>. Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. **Termo de referência**: internacionalização de empresas Brasileiras. Brasília, dez. 2009.

CAMARGO CORRÊA. **Construtora Camargo Corrêa**. [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.construtoracamargocorrea.com.br/pt-BR/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

CERVO, A. L. **A internacionalização da economia brasileira**. Brasília: Editora Thesaurus, 2009.

DEOS, S. de (Coord.). Perspectivas do investimento na dimensão do MERCOSUL e da América Latina. Projeto PIB – Perspectivas do Investimento no Brasil. **Estudo Transversal**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 1-141, 2009.

EQUADOR apresenta denúncias de corrupção contra Odebrecht. **Estadão**, 13 out. 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,equador-apresenta-denuncias-de-corrupcao-contra-odebrecht,259118,0.htm>>. Acesso em: em 12 jun. 12.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.

_____. Transnational corporations and Third World States: from the old internationalization to the new. In: KOZUL-WRIGHT, R.; ROWTHORN, R. (Ed.). **Transnational corporations and the world economy**. London: MacMillan, 1998.

GILPIN, R. **Global political economy**: understanding the international economic order. Princeton: Princeton Univ. Press, 2001. 423 p.

LAVA Jato: saiba quem são os alvos da PF. **Valor**, 14 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/lava-jato-saiba-quem-sao-os-alvos-da-pf-2834.html>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

MENEZES, N. B. **Inserção internacional do Brasil**: uma análise da política governamental de incentivo à internacionalização de empresas (1997-2005). 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

ODEBRECHT. **Organização Odebrecht**. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.odebrecht.com/>>. Acesso em: 25 set. 2013.

ODEBRECHT INFORMA. Revista online da Organização Odebrecht, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/comunicacao/odebrecht-informa>>. Acesso em: 2 out. 2013.

ODEBRECHT PERU. **Organização Odebrecht – Peru**. Lima, 2013. Disponível em: <<http://www.odebrecht.com.pe/>>. Acesso em: 2 out. 2013.

ODEBRECHT VENEZUELA. **Organização Odebrecht – Venezuela**. Caracas, 2013. Disponível em: <<http://www.odebrecht.com.pe/>>. Acesso em: 2 out. 2013.

STRANGE, S. **States and markets**: an introduction to international political economy. New York: B Blackwell, 1988. 263 p.

TONI, J. de. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula**: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ZIBECHI, R. **Brasil potência**: entre a integração regional e um novo imperialismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2013.

CIDADES-GÊMEAS E INTEGRAÇÃO: O CASO DE PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO

Márcio Augusto Scherma

FRONTEIRAS E INTEGRAÇÃO NO BRASIL

Apesar de hoje o mundo ser dominado pela forma de organização político social que conhecemos como Estado nacional, apenas nos últimos séculos é que esse modelo se difundiu por todo o globo.

Max Weber apresenta uma definição de Estado que é amplamente utilizada até hoje. Segundo o sociólogo alemão: “[...] temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território” (WEBER, 1982, p. 53). Segundo esta definição, o Estado é a autoridade mais importante a regular um certo território geográfico a partir da formulação de leis e da fiscalização do cumprimento das mesmas através do monopólio dos meios de coerção física.

Assim, o ideal de Estado liga-se a um território demarcado no qual o ente político exerce sua soberania. Dizer que um Estado é soberano implica, então, dizer que seu governo é o único a elaborar e fazer cumprir as leis internamente e que, além disso, não permite interferência externa nesse processo. Nessa lógica de arranjo territorial, “[...] the boundaries between territories can become increasingly meaningful dividers between social, economic, and cultural systems” (MURPHY, 1996, p. 90).

Para analisarmos o conceito de fronteira, recorreremos à geopolítica, disciplina que tem trabalhado com maior afinco o tema, e que, portanto, tem sido a fonte conceitual para muitos acadêmicos e *policy makers* quando o assunto é fronteira.

O sueco Kjéllen apresenta ponto de vista organicista a respeito do Estado e das fronteiras. Para o autor, o Estado é como um “organismo vivo”. Assim, ele compara analogamente as fronteiras do Estado à epiderme de um corpo vivo. É ela que recebe e transmite em primeira mão todas as manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao “cérebro” estatal, destinadas ou vindas do exterior.

Como epiderme, a fronteira, ao mesmo tempo em que separa os ambientes interno e externo, é o *locus* das trocas entre ambos. A partir dessa lógica, alguns autores enxergam a existência de uma faixa de fronteira, ou seja, um espaço territorial de transição, no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de ambos os lados.

No Brasil, a legislação utiliza o critério de faixa de fronteira. Miyamoto (1995) apresenta uma evolução do tratamento jurídico que define a extensão da faixa de fronteira, da Constituição de 1891 à Lei n. 6.634/79, que a definiu como um território de 150 km a partir da linha limítrofe.

No estudo das Relações Internacionais, a teoria realista surgiu num período no qual a preocupação central do sistema internacional era a ocorrência de guerras. Ela analisa o sistema internacional sob esse ponto de vista, além de dominar esse ambiente acadêmico por décadas. Para os realistas, o Estado é o ator central das Relações Internacionais e teria duas funções primordiais: uma de âmbito interno (garantir a paz dentro de suas fronteiras) e uma de âmbito externo (garantir a segurança frente a possíveis ameaças externas). As fronteiras são, assim, linhas limite que devem ser vigiadas e protegidas.

Mudanças na maneira de encarar essa realidade ganham força a partir dos anos 70, quando o pensamento liberal volta a figurar com destaque, motivado pelas mudanças ocorridas durante a Guerra Fria, mas que se tornaram mais visíveis após aquela década e, sobretudo, a partir do fim da União Soviética e dos regimes socialistas.

As novas tecnologias de informação e comunicação permitiram um incremento no fluxo de bens, pessoas, informações e capitais. Concomitantemente, outros atores para além do Estado começaram a atuar internacionalmente — ONGs e empresas transnacionais são o maior exemplo. Essa nova realidade material colocou questionamentos importantes à teoria realista. O papel do Estado tornou-se um dos principais pontos de discussão diante de um mundo no qual as novas conexões globais não obedeciam, *a priori*, à lógica restritiva das fronteiras nacionais.

Dois dos principais expoentes dessa vertente teórica são Joseph Nye e Robert Keohane. Em sua obra *Power and Interdependence*, os autores analisam o fenômeno da interdependência como uma relação entre dois ou mais países na qual as decisões tomadas em cada um implicam efeitos nos demais. Para os autores (2001, p. 7):

Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions — flows of money, goods, people and messages across international boundaries.

No mundo interdependente, a união de forças para aumentar poder e competir em escala global também passa a ser um fenômeno recorrente. O estabelecimento de regimes internacionais e de blocos econômicos é decorrente dessas novas necessidades. Países menores buscariam parcerias para aumentar seu poder e se prevenir frente às implicações da interdependência. Desse modo, para os neoliberais, uma política de poder na era da interdependência passa pela integração.

Esses entendimentos, bem como a nova realidade material — sobretudo a partir da intensificação da integração regional no cone sul da América do Sul com o Mercosul — influenciaram na formulação de políticas brasileiras para a região de fronteira.

Sinais nesse sentido já aparecem durante o segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, do qual faziam parte progra-

mas como “Desenvolvimento integrado e sustentável da região grande fronteira do Mercosul”; e “Desenvolvimento social da faixa de fronteira”. Estes programas reconhecem que se trata de uma área tradicionalmente relegada a segundo plano nas políticas nacionais e que justamente por isso apresentava um desenvolvimento socioeconômico mais baixo.

No governo Lula da Silva, essa tendência ganha força, e no PPA 2004-2007 é criado um programa específico para a faixa de fronteira brasileira, o PDFF (Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira). O programa (BRASIL, 2009, p. 10) prevê

O fortalecimento das regiões de fronteira e de seus subespaços, envolvendo a Amazônia, a região central e o Mercosul, configura-se como uma oportunidade de adquirir a competitividade necessária para o desenvolvimento sustentável integrado com os países da América do Sul.

Diante do exposto, temos que a integração regional se coloca como ponto central das relações exteriores do Brasil recentemente, haja vista as várias iniciativas integracionistas nas quais o governo brasileiro se engajou recentemente (Mercosul, Unasul, Iirsa, dentre outros). E, no escopo da integração, as regiões de fronteira têm recebido atenção do governo federal, como visto. Isso porque, pensando na integração regional, as regiões de fronteira podem ser consideradas como o primeiro nível de integração com os países vizinhos. Nessas regiões, a integração é fenômeno inexorável, pois ali ocorre, em seu cotidiano operacional, o convívio do dia a dia entre pessoas, empresas, fluxos financeiros, culturais e simbólicos.

AS CIDADES-GÊMEAS

Estar na fronteira implica em um intenso elo entre as diversas manifestações de uma vida em sociedade, gerando uma identidade própria que estreita os vínculos de uma comunidade, compartilhando espaços, experiências, necessidades e deficiências. Essa identidade auxilia no envolvimento de atores públicos e privados de ambos os lados, motivando

a participação local na proposta de integração e ações de cooperação internacional, por exemplo.

Deste modo, além das iniciativas nacionais, também as entidades subnacionais fronteiriças procuram criar e implementar sua própria agenda de relacionamento, articulação política e integração. Através dessas ações, esses atores vêm assumindo a responsabilidade de promover o desenvolvimento (envolvendo o mercado, o interesse estatal e a sociedade civil), amenizar as assimetrias de infraestrutura e promover o combate à pobreza, sem mencionar o efetivo poder de articulação, definindo sua agenda de política pública local, essencial para qualquer proposta de integração regional, como o Mercosul.

Neste particular, as chamadas cidades-gêmeas possuem papel central: são aquelas que estão geograficamente localizadas na linha que delimita a divisão territorial. Elas estão dentro da zona fronteiriça, mas têm um grau de interação muito maior com o outro país por conta da proximidade. A definição legal de cidade-gêmea é dada pela portaria n. 125, de 21 de março de 2014, do Ministério da Integração (BRASIL, 2014)¹.

Art. 1º Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

1 O MI listou trinta cidades-gêmeas nesta portaria, republicada em 26/03/2014. São elas: Aceguá (RS), Barra do Quaraí (RS), Chuí (RS), Itaqui (RS), Jaguarão (RS), Porto Xavier (RS), Quaraí (RS), Santana do Livramento (RS), São Borja (RS), Uruguaiana (RS), Bela Vista (MS), Corumbá (MS), Mundo Novo (MS), Paranhos (MS), Ponta Porã (MS), Coronel Sapucaia (MS), Porto Murinho (MS), Assis Brasil (AC), Brasiléia (AC), Epitaciolândia (AC), Santa Rosa do Purus (AC), Barracão (PR), Foz do Iguaçu (PR), Guaíra (PR), Bonfim (RR), Pacaraima (RR), Dionísio Cerqueira (SC), Oiapoque (AP), Guajará-Mirim (RO) e Tabatinga (AM). Posteriormente, foram incluídas na lista Santo Antônio do Sudoeste (PR) e Porto Mauá (RS) em 2016.

Em muitas cidades-gêmeas, os problemas de ambos os lados da fronteira costumemente se condensam e passam a ser problemas comuns às duas populações, afetando diretamente, como expressado na portaria, o desenvolvimento do local e a cidadania.

A portaria destaca que estas cidades têm apresentado uma crescente demanda por políticas públicas específicas e que estas têm grande importância para a integração da zona fronteira — por conseguinte, são igualmente importantes para o desenvolvimento da integração na América do Sul. A criação deste marco regulatório para as cidades-gêmeas remonta a um estudo publicado em 2005, realizado pelo Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro a pedido do Ministério da Integração. No documento, foi apresentada uma proposta de reestruturação para as políticas na faixa de fronteira brasileira, e nela é nítida a importância dada às zonas de integração fronteira, nas quais a pesquisa ressalta que as cidades-gêmeas são o meio geográfico que mais caracterizam esta zona.

A REGIÃO ESTUDADA: PONTA PORÃ – PEDRO JUAN CABALLERO

Frisamos que a origem das cidades escolhidas para o estudo é a mesma. Ou seja, conforme apontado por Torrechilha (2013), a região que hoje compreende as cidades era habitada por indígenas Guarani, antes da criação das fronteiras entre os países. Até a Guerra do Paraguai, a cidade de Punta Porã (antigo nome de Pedro Juan Caballero) não possuía fronteira com o Império Brasileiro. Foi justamente a guerra que levou até lá essa divisa.

A chegada da fronteira à região contribuiu para separar os indígenas que já ali habitavam, criando uma clivagem étnica com diferenças culturais, políticas, religiosas e até mesmo linguísticas entre eles. Neste momento, portanto, a fronteira foi um elemento de separação bastante forte. Após a guerra, a região inseriu-se economicamente através da exploração da erva-mate, sobretudo com a Companhia Matte Laranjeira, empresa atuante em ambos países. Neste ponto, já se pode notar uma interdependência entre as cidades.

As regiões mais a oeste do Brasil (notadamente as fronteiras) nunca foram prioridade na política nacional (SCHERMA; VRECHE, 2016), uma vez que a economia voltava-se para a exportação. Por isso, a colonização e as principais atividades econômicas desenvolveram-se, sobretudo, nas regiões mais próximas à costa brasileira. Todavia, a partir do momento em que o desenvolvimento econômico do país via industrialização começa a se tornar um projeto nacional — especialmente após o fim da chamada República Velha —, a incorporação dos territórios a oeste na economia e na vida política nacional passa a ganhar força.

Iniciados no governo Vargas, os esforços de colonização foram continuados pelos militares, com a construção de estradas e atração de grupos internacionais que capitaneariam projetos visando crescimento econômico (ANDRADE, 1995). Somaram-se a esses projetos a concessão de terras nas áreas próximas às novas rodovias, destinadas, sobretudo, à pecuária bovina e à lavoura por parte dos colonos. Paralelamente, o Paraguai de Stroessner aproximou-se do Brasil com a construção de Itaipu, a abertura à exploração de terras por estrangeiros e o incentivo ao comércio de reexportação nas fronteiras (SOUCHAUD, 2011).

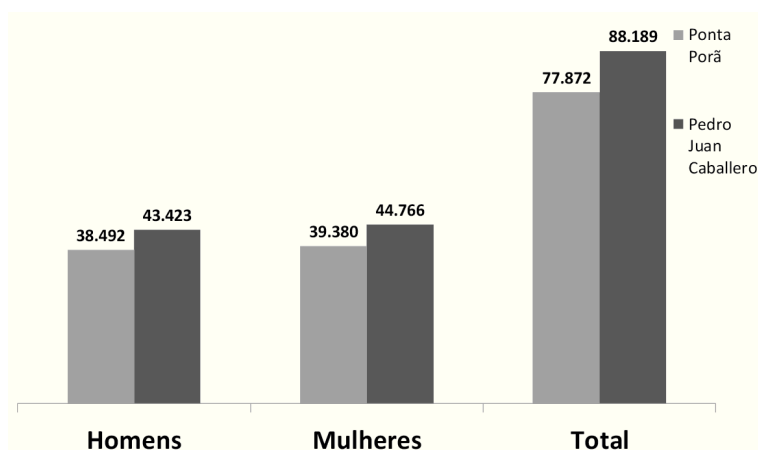
Assim, a interdependência entre as cidades estudadas continua no tempo, ainda que se altere o modelo, conforme destacado por Prado (2016, p. 215):

Após o período incerto do fim da Guerra da Tríplice Aliança e da nova configuração territorial, passando pelo auge e o declínio da exploração de erva-mate nos anos de 1930 e pelas políticas para a fronteira patrocinadas pelo Governo Vargas, as localidades entram em uma nova fase de articulação política e econômica, sobretudo com o passar das décadas, acompanhando as mudanças políticas, econômicas e sociais de ambos os países. Tais mudanças são constatadas a partir dos anos de 1980, quando ganham destaque as atividades comerciais de venda de produtos importados na fronteira.

As cidades atingem os anos 2000 com muitas similaridades e algumas diferenças importantes no que diz respeito à sua configuração

demográfica e socioeconômica, como poderá ser observado nos gráficos e tabelas a seguir. Antes disso, todavia, é importante apresentarmos o IDH municipal de cada localidade. Em 2010, o IDH de Ponta Porã era de 0,701 (PNUD, 2010), enquanto o de Pedro Juan Caballero era 0,700 em 2002 (PNUD, 2005). Apesar da defasagem nos dados, eles indicam um desenvolvimento humano bastante próximo.

Gráfico 1 - População total e por sexo – Ponta Porã (2010) e Pedro Juan Caballero (2002)².

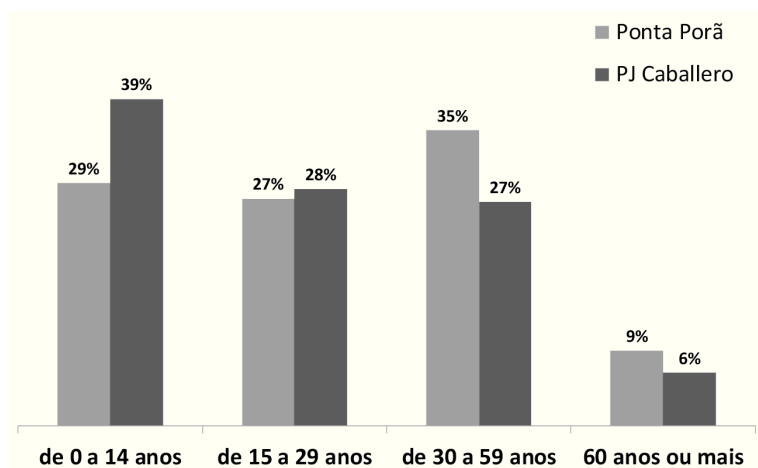


Fontes: IBGE (2010) e DGEEC (2002).

Nota-se que a população do lado paraguaio é maior que a vizinha já oito anos antes do censo brasileiro. Em ambas, a população feminina é ligeiramente maior. As diferenças, entretanto, são um pouco mais acentuadas quando tratamos da estratificação por faixa etária.

² Importante ressaltar a diferença temporal dos dados demográficos relativos à cidade paraguaia que serão vistos neste e em outros gráficos e tabelas. Utilizamos o último censo disponível. Não há, ainda, pesquisas por amostragem posteriores, nem tampouco foram encontradas projeções oficiais feitas pelo mesmo órgão. De modo a uniformizar a metodologia, optamos por utilizar o último censo brasileiro na comparação, ao invés de dados projetados ou da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (Pnad).

Gráfico 2 - População por faixa etária – Ponta Porã (2010) e Pedro Juan Caballero (2002).



Fontes: IBGE (2010) e DGEEC (2002).

Como pode ser observado no gráfico 2, Pedro Juan Caballero tem uma população relativamente mais jovem. Em Ponta Porã, a população de 0 a 29 anos totaliza 56%, frente a 67% da cidade vizinha. A população adulta/idosa é maior, proporcionalmente, em Ponta Porã, o que indica que a expectativa de vida é maior do lado brasileiro, mesmo numa região conurbada de modo tão intenso.

A população economicamente ativa é maior do lado brasileiro — o que não chega a causar espanto, uma vez que a população adulta também é maior. Quanto ao percentual de ocupados, era idêntico em ambos os casos (94%), o que indica que não há dificuldades maiores de um dos lados na busca por ocupação.

Tabela 1 - População economicamente ativa – Ponta Porã (2010) e Pedro Juan Caballero (2002).

	Ponta Pora		Pedro Juan Caballero	
	Total	%	Total	%
PEA	38.807	61%	36.391	56%
Não PEA	24.667	39%	28.977	44%
TOTAL	63.474	100%	65.368	100%

Fontes: IBGE (2010) e DGEEC (2002).

Diferenças também aparecem quando analisamos os dados referentes ao ensino. Embora percentualmente o número de pessoas que atualmente frequentam uma escola seja idêntico, o percentual de pessoas que nunca frequentaram uma escola é consideravelmente maior do lado paraguaio, como aponta a tabela 2.

Tabela 2 - Assistência escolar (05 anos ou mais) – Ponta Porã (2010) e Pedro Juan Caballero (2002).

Estuda atualmente?	Ponta Pora		Pedro Juan Caballero	
	Total	%	Total	%
Frequenta uma escola	28.503	36%	27.288	36%
Não frequenta atualmente, mas já frequentou	44.997	57%	39.961	52%
Nunca frequentou uma escola	5.108	6%	9.191	12%
TOTAL	78.608	100%	76.440	100%

Fontes: IBGE (2010) e DGEEC (2002).

Novamente, quando comparamos anos de estudo, há certa vantagem para a cidade brasileira. Embora o universo e as categorias de resposta não sejam idênticos, é possível compararmos os dois casos e notar que do lado brasileiro há um percentual maior de pessoas com mais anos de escolaridade. Vejamos as tabelas 3 e 4 a seguir.

Tabela 3 - População por escolaridade (10 anos de idade ou mais) – Ponta Porã (2010).

Grau de instrução	Ponta Porã	
	Total	%
Sem instrução e fundamental incompleto	36.098	57%
Ensino Fundamental completo e ensino médio incompleto	11.110	18%
Ensino Médio completo e Ensino superior incompleto	11.725	19%
Ensino Superior completo	4.328	7%
TOTAL	63.261	100%

Fonte: IBGE (2010).

Tabela 4 - População por escolaridade (05 anos de idade ou mais) – Pedro Juan Caballero (2002).

Grau de instrução	Pedro Juan Caballero	
	Total	%
Sem instrução	14.160	18%
De 1 a 6 anos	38.011	49%
De 7 a 9 anos	11.832	15%
Mais de 9 anos	12.465	16%
Não informou	867	1%
TOTAL	77.335	100%

Fonte: DGEEC (2002).

Os dados econômicos das duas cidades podem ser comparados de maneira um pouco mais precisa, por conta de sua atualidade. O último Censo Econômico Nacional realizado no Paraguai é do ano de 2011 e os dados brasileiros podem ser obtidos para o mesmo período através do Simples Nacional no portal da Receita Federal do Brasil.

Em 2011, Pedro Juan Caballero possuía 5.492 empresas, destas 61% do setor comercial, 30% de serviços e 9% do setor industrial, enquanto Ponta Porã possuía 3.615, destas 53% de comércio, 38% de serviços e 9% de indústrias³.

3 Na classificação setorial das empresas do lado brasileiro, existe a categoria “construção

Nota-se que a distribuição das empresas em setores é bastante semelhante. Em ambas o setor comercial é o mais presente, seguido por serviços e, por fim, a indústria. Assim, o perfil das cidades mostra o predomínio de atividades de setores que agregam pouco valor; ou seja, pouco intensas em tecnologia e pesquisa, perfil típico de locais de menor desenvolvimento. O lado brasileiro apresenta um pouco mais de empresas do setor de serviços, o que pode ter relação com a maior escolaridade e com uma possível maior especialização da mão de obra brasileira.

Tabela 5 - Empresas por setor - Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (2011)⁴.

	Ponta Pora	%	Pedro Juan Caballero	%
Indústria	313	9%	485	9%
Comércio	1.926	53%	3.346	61%
Serviços	1.376	38%	1.661	30%
TOTAL	3.615	100%	5.492	100%

Fonte: BRASIL (2016a) e DGEEC (2011).

Quanto aos serviços de saúde, Ponta Porã contava com três hospitais, sendo um privado e dois públicos, além de 13 outras unidades, entre postos de saúde e unidades básicas (BRASIL, 2016b), enquanto Pedro Juan Caballero possui um hospital regional, dez unidades de saúde da família e um posto de saúde (PARAGUAY, 2016).

Quanto à educação, ambas contam com colégios de nível básico, fundamental e médio. Ponta Porã possui um *campus* do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul e um *campus* da Universidade Estadual

civil”. Para fins de comparação, elas foram somadas ao setor de serviços, já que englobam casos como “obras de terraplenagem”, “serviços de preparação de terreno”, dentre outros. Pelo observado nos microdados do censo paraguaio, a metodologia foi a mesma.

4 O número total de empresas de Ponta Porã foi calculado através de pesquisa do Simples Nacional. Isso significa que as empresas com faturamento bruto superior a R\$ 3,6 milhões/ano (as consideradas médias e grandes) não estão incluídas. Embora significantes em termos de recursos e empregos, são um número pequeno no total, motivo pela qual consideramos os dados do Simples Nacional como uma boa *proxy*.

de Mato Grosso do Sul, além de outras universidades privadas. Pedro Juan Caballero, além dos estabelecimentos de formação básica, possui também faculdades privadas — muitas delas bastante procuradas por brasileiros, especialmente as que oferecem curso de medicina.

Desta forma, podemos notar que as cidades estão num nível de desenvolvimento bastante próximo, especialmente quando comparadas com as outras cidades-gêmeas do estado do Mato Grosso do Sul. Nestas, em geral, o lado brasileiro é maior e mais dinâmico, o que acaba atraindo os paraguaios na busca por melhores empregos, educação e serviços de saúde.

As assimetrias verificadas nestes casos acabam por dificultar ações de cooperação, já que um lado tem maior capacidade de investimento e de disponibilização de recursos do que o outro. Não é o que acontece na conturbação Ponta Porã/Pedro Juan Caballero. Como as assimetrias ali são menores, existe, ao menos no plano teórico, um potencial maior para a integração, já que ambos os lados têm condições de ofertar recursos de toda sorte. A próxima seção busca indicar se esse potencial foi traduzido em ações concretas.

A COOPERAÇÃO BILATERAL PONTA PORÃ/PEDRO JUAN CABALLERO

Numa região que, conforme foi visto, já nasceu interdependente, e que hoje possui condições que favorecem a integração, pode-se dizer que há uma crescente cooperação entre ambas, conforme apontado por Prado (2016, p. 227):

Os exemplos de projetos e programas desenvolvidos nos últimos anos indicam que a proposta de parceria entre as duas cidades no ambiente da cooperação é crescente. O envolvimento das autoridades locais e da sociedade nas propostas de ações conjuntas, desperta, um sentimento de pertença e ao mesmo tempo, de possibilidade de ganhos com a cooperação para as cidades-gêmeas.

Destacamos aqui quatro destes projetos recentes: a constituição do Parlamento Internacional Municipal (Parlim); a gestão integrada da

bacia do rio Apa; a gestão municipal e comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos e, por fim, o projeto Urbal III – Linea Internacional: unión de dos pueblos.

Quanto ao primeiro, trata-se de um fórum de debates compartilhado de temas de interesse comum, idealizado em 1999 e ativo desde então. Ali são debatidos de modo permanente assuntos variados, levados por cada câmara municipal, discutindo também possíveis soluções conjuntas. O Parlim tem, portanto, função consultiva e propositiva. Nesse sentido, carece de poder para aplicar as soluções ali debatidas — que, muitas vezes, esbarram nas legislações nacionais. De todo modo, é uma iniciativa bastante importante (OLIVEIRA, 2006; PRADO, 2016).

O acordo de Gestão Integrada da Bacia do Rio Apa foi firmado entre Brasil e Paraguai em 1987, e atualizado em 2011. Trata-se de acordo para fomentar o desenvolvimento sustentável e gestão ambiental da bacia do rio Apa, importante fonte de água na fronteira. A comissão binacional formada inclui ainda outros municípios, mas foram os estados (em parceria com a Gobernación de Amambay e a União Europeia) que buscaram captar recursos para conscientização ambiental e ações de recuperação da mata ciliar. Apesar das iniciativas, foi destacado por Prado (2016, p. 231) que

Seguindo o rol de resultados esperados, não foi encontrado nenhum relatório consistente e oficial sobre os resultados e ações do projeto. Relatos de notícia indicam que, mesmo existindo no plano jurídico-político todo um arcabouço para a cooperação horizontal, descentralizada e transfronteiriça proposta pelos países, as ações de cooperação desenvolvidas no projeto ainda são tímidas, focadas na realização de seminários de informação e estudos locais.

O projeto de gestão municipal e comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos, por sua vez, teve início em 2008 e envolveu, além das duas cidades, a União Europeia e a ONG “Paz y Desarrollo”. Contando com cerca de 900 mil Euros, o projeto foi executado até 2011 e promoveu a capacitação de atores públicos quanto à

coleta seletiva e também buscou harmonizar a legislação ambiental nos dois municípios. Referido projeto foi apenas um impulso, já que mesmo após o fim do projeto, as ações conjuntas continuaram (COSTA, 2012; PRADO, 2016).

Por fim, temos o projeto URB-AL III – Linea Internacional: unión de dos pueblos. Trata-se de um Programa da União Europeia, lançado pela primeira vez em 1996 (URB-AL), que buscava fomentar a cultura da cooperação e desenvolvimento urbano em regiões de fronteira, ampliando sua visibilidade nacional e internacional. No caso do URB-AL, havia um fundo de recursos destinado especificamente para países latino-americanos.

A iniciativa da proposição dos projetos é, portanto, local. Submete-se a proposta para apreciação da União Europeia, que seleciona as que julgar mais interessantes. O URB-AL III tinha recursos estimados em 50 milhões de euros (EUROPEAID, 2016). O projeto proposto por Ponta Porã e Pedro Juan Caballero visava a reurbanização da linha de fronteira entre as cidades, sobretudo na parcela que atravessa a área central da cidade. Conforme destacou Prado (2016, p. 237):

Nos anos de 1980, a linha internacional que divide os dois países, e conseqüentemente as duas localidades, era formada por mais de dois quilômetros de vias sem edificações ou asfaltamento. Buscava-se naquela época, sem sucesso, financiamento para um projeto de ocupação da área central. Somente nos anos de 1990, o governo municipal de Ponta Porã construiu um centro comercial popular (camelódromo), espaço marginalizado e carente de infraestrutura, onde vendedores autônomos instalaram-se sem nenhuma estrutura ou facilidade de acesso, fiscalização ou beneficência.

O projeto foi desenvolvido entre 2009 e 2013, tendo aporte de pouco mais de 2 milhões de euros, e foi considerado bem-sucedido pelos relatórios de avaliação. Foi capaz, assim, de melhorar as condições de vida e trabalho dos comerciantes da linha de fronteira, incentivando e conferindo competitividade às empresas de micro e pequeno porte,

além de aproximar ainda mais as duas cidades no planejamento urbano e cooperação internacional (EUROPEAID, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, as fronteiras têm papel importante na integração regional. Sobretudo as chamadas cidades-gêmeas, que são vistas como “laboratórios” em menor escala da integração internacional. Nestas localidades, a integração é um fenômeno cotidiano em seus fluxos de pessoas, símbolos, no comércio etc. Cabe ao poder público acompanhar, normatizar, incentivar essa integração; ou, ao contrário, buscar freá-la. Neste último caso, as dificuldades são grandes, pois a interdependência é crescente e, se dificultada pelos poderes oficiais, a integração acaba se acomodando na ilegalidade.

O Brasil definiu 32 cidades-gêmeas desde 2014, sendo que destas, sete estão no Mato Grosso do Sul, e seis delas fazem fronteira com o Paraguai. A maior conurbação da fronteira entre o Mato Grosso do Sul e o Paraguai é a composta por Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, que abrange entre 150 e 200 mil habitantes.

Ao analisar indicadores demográficos, econômicos, sociais e outros destas cidades, constatou-se que as assimetrias não são grandes, embora possam ser notadas algumas diferenças significativas entre os municípios — casos, sobretudo, da idade da população e escolaridade. Esse cenário não se repete nas demais cidades da fronteira MS/Paraguai, nas quais o lado brasileiro é, em geral, maior e mais dinâmico.

Esse cenário de poucas assimetrias tem facilitado a aproximação dos dois municípios para a cooperação. Em nível de desenvolvimento semelhante, e com contiguidade territorial, apresentam muitos problemas comuns e também oportunidades para ação. Há mais possibilidades da ocorrência da cooperação na medida em que ambos os lados têm potencial de contribuição também semelhante. Os projetos analisados mostram que as iniciativas de cooperação têm aumentado, e, além delas, o sucesso dos projetos também parece estar aumentando com o passar do tempo, indicando uma possível correlação.

Assim, longe de qualquer conclusão, o artigo levanta a necessidade de aprofundar estes estudos para outras regiões e cidades-gêmeas, a fim de verificar se a relação entre as assimetrias e a cooperação é uma constante, ou se a vontade política é capaz de sobrepor essas dificuldades.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

BRASIL. Receita Federal. **Estatísticas do Simples Nacional**. 2016a. Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Aplicacoes/ATBHE/estatisticasSinac.app/Default.aspx>>. Acesso em: jul. 2016.

_____. Ministério da Saúde. **Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – Ponta Porã (MS)**. 2016b. Disponível em <http://cnes2.datasus.gov.br/Lista_Es_Municipio.asp?VEstado=50&VCodMunicipio=500660&NomeEstado=MATO%20GROSSO%20DO%20SUL>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Portaria n. 125, de 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília/DF, 26 mar. 2014 (republicada). Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=65&data=26/03/2014>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**, 2009. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157>. Acesso em: 15 dez. 2014.

COSTA, C. A. **A construção da concepção de natureza na fronteira de Ponta Porã (BR) – Pedro Juan Caballero (PY) e a produção do urbano**. Dissertação (Mestrado em Geografia)–Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2012.

DGEEC – DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA ENCUESTAS Y CENSOS. **Censo Económico Nacional – Paraguay: Resultados Finales Distritales**. 2011. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/economico/>>. Acesso em: jul. 2016.

_____. **Censo Nacional de Población y Viviendas**. 2002. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Web%20Paraguay%20Distrital/P01%20distrital.pdf>>. Acesso em: jul. 2016.

EUROPEAID. **Latin America - URB-AL III - Promoting local public policies**. 2016. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/regions/urbal_pt>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. **Main achievements and impacts of the URB-AL III Programme projects**. Barcelona, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: jul. 2016.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**. New York: Longman, 2001.

MIYAMOTO, S. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

MURPHY, A. The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations. In: BIERSTEKER, T. J; WEBER, C. **State Sovereignty as social construct**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 81-120.

OLIVEIRA, M. N. de. **Parlim**: Parlamento Internacional Municipal: um projeto de integração. Dourados: Nicanor Coelho Editor, 2006.

PARAGUAY. Ministerio de la Salud Pública y Bienestar Social. **Lista de Establecimientos Sanitarios**, 2016. Disponível em: <<https://www.datos.gov.py/dataset/lista-de-establecimientos>>. Acesso em: 20 set. 2016.

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano Brasil**, 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-pora_ms>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. **Atlas de desarrollo humano Paraguay**, 2005. Disponível em: <<http://web.archive.org/web/20120121134545/http://www.undp.org.py/dh/?page=atlas#indice-dh>>. Acesso em: 20 set. 2016.

PRADO, H. S. de A. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil**: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SCHERMA, M.; VRECHE, C. Os direitos humanos dos povos tradicionais na fronteira oeste do Mato Grosso do Sul durante o regime militar: uma análise a partir dos relatórios da comissão da verdade. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 36, p. 40-56, jun./jul. 2016.

SOUCHAUD, S. A visão do Paraguai no Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 131-153, jan./jun. 2011.

TORRECILHA, M. L. **A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira**: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Ed. por H. H. Gerth e C. W. Mills. Rio de Janeiro: LTC, 1982.



II

Política Externa



COOPERAÇÃO SUL-SUL E CONDICIONALIDADES: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA (2003-2010)¹

Roberto Goulart Menezes

Mariana Costa Guimarães Klemig

Nas duas últimas décadas, a construção política do Sul tem sido objeto de importantes estudos nas Relações Internacionais. Esses estudos foram impulsionados pelas transformações geopolíticas e econômicas na ordem mundial com a ascensão pacífica da China e acompanhada por Índia, Brasil, Rússia e demais países da semiperiferia (DOMINGUES, 2013). A crise financeira global de 2008 nos centros do capitalismo contemporâneo realçou o papel político e econômico dessas nações no contexto da reforma da arquitetura financeira e monetária internacional (notadamente no FMI) e da crescente influência destes no G-20 financeiro.

Nesse capítulo, o Sul Global não é apenas entendido como heterogêneo, multifacetado e de difícil apreensão política e teórica. Ele se inscreve na modernização global e abarca as três regiões da modernidade: América Latina, Ásia (com destaque especial para China e Índia) e África (DOMINGUES, 2013; 2011) e detêm quase metade do PIB mundial. O caráter heterogêneo do Sul Global se expressa pela assimetria econômica e política das nações que o compõem e pelo respectivo poder infraestrutural ou capacidade estatal de cada uma delas (EVANS, 2004).

1 Este capítulo é parte da pesquisa financiada pelo CNPq Edital 43/2013.

Assim, identificamos a existência de um Sul Forte, integrado por nações das três regiões que compõem a semiperiferia e possuem uma estratégia de inserção internacional ativa, “alguma capacidade de contribuir para a gestão da ordem internacional em termos regionais ou globais” e “algum grau de coesão interna e capacidade de ação estatal efetiva” (HURRELL, 2006). Em oposição, o Sul Fraco é composto por diversas periferias (anexada, explorada, solta) e vivem à sombra da chamada “desconexão forçada”, isto é,

[...] não são mais apenas países subordinados, reservas de matérias-primas, sofrendo os efeitos conjuntos da dominação política e do intercâmbio desigual. [...] São países que não mais apresentam interesse nem econômico, nem estratégico para os países e companhias que estão no centro do oligopólio [mundial]. (CHESNAIS, 1996, p. 37-39).

A voracidade, por exemplo, com que o colosso chinês avança sobre os recursos energéticos, naturais e alimentícios das periferias do Sul Fraco permite-nos questionar se não estamos diante de uma nova dependência e modos de dominação (KLARE, 2012; PROCÓPIO, 2012).

Na virada do século XX para o XXI, as políticas de Cooperação Sul-Sul (CSS) ressurgem associadas a um contexto de renovação dos países em desenvolvimento, principalmente dos que têm mais recursos de poder global e regional, com o objetivo de fortalecer a ideia de que os países em desenvolvimento podem e devem cooperar com outros países em desenvolvimento (LIMA; MILANI, 2016; MILANI, 2012). É no bojo da revisão do paradigma da cooperação internacional para o desenvolvimento que encontramos importantes elementos para o entendimento do papel dos chamados países de renda média ou semiperiféricos grandes na reconfiguração da geopolítica mundial contemporânea, em que pese o “dualismo constitutivo de suas respectivas condições socioeconômicas” (LIMA; HIRST, 2009, p. 8).

Podemos afirmar que a Cooperação Sul-Sul viveu seu auge na agenda da política externa do Brasil na primeira década do século XXI.

O objetivo principal da diplomacia com a estratégia de CSS era projetar o Brasil como país “que entende o desenvolvimento como instrumento de promoção de estabilidade e do equilíbrio global” (CORRÊA, 2010, p. 177).

O objetivo geral deste trabalho é analisar a política de Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento executada pelo Brasil entre 2003 e 2010 nas gestões do ex-presidente Lula da Silva. O trabalho está organizado da seguinte forma: além dessa introdução, na primeira parte analisamos a estratégia Sul-Sul e a questão das condicionalidades políticas. Na segunda, o arcabouço conceitual acerca da cooperação Sul-Sul em relação à cooperação tradicional e da ausência ou não de condicionalidades na CSS na atuação internacional do Brasil. Na terceira apresentamos os desafios e perspectivas para ação do País em CSS. Por último, as considerações finais.

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO E CONDICIONALIDADES

O início dos 1980 marca a crise do modelo de desenvolvimento adotado em meados do século XX por vários países da América Latina. Foi também nesse período que os primeiros movimentos em prol das reformas orientadas para o mercado sob os ditames dos organismos multilaterais (Banco Mundial e FMI) começam a integrar as políticas de países como Argentina, Bolívia e Chile (esse último tendo sido pioneiro na implementação do chamado programa neoliberal em 1973).

Na esteira da crise econômica e do endividamento externo, o programa de ajuste estrutural emanado do FMI e Banco Mundial expandiu-se as condicionalidades políticas e econômicas, aproveitando a fragilidade e a baixa resistência dos países da região frente às exigências dos credores, bem como seus termos para a renegociação das dívidas e obtenção de novos créditos.

Na América Latina, a virada dos anos oitenta para os noventa representou a ocorrência de mudanças nos regimes políticos, e a passagem da década não deixou para trás os efeitos da crise da dívida externa, arrastando as mazelas provocadas pela malfadada “década perdida” e seu pífio crescimento econômico. O retorno de governos eleitos demo-

craticamente, principalmente nas maiores economias da região, entre as quais o Brasil, coincidiu com a adoção das políticas neoliberais: desregulamentação da economia, abertura econômica, privatizações entre outras, também conhecidas como Consenso de Washington dominaram a vida política nacional e varreram a América Latina. Com graus diferenciados de implementação pelos países da região, essa plataforma supostamente modernizadora foi apresentada como redentora dos graves problemas econômicos, sociais, políticos e do desenvolvimento da América Latina.

No Brasil, no início dos anos 1990, a imagem internacional do Brasil estava prejudicada pela moratória da dívida, pelo estrangulamento das contas externas e pelo processo inflacionário. Esses problemas se arrastavam desde o governo José Sarney (1985-1990) e expunham a fragilidade da economia brasileira. Os esforços para renegociar a dívida externa começaram a surtir efeito somente em 1993, no governo Itamar Franco (1992-1994). A conclusão do acordo com os credores permitiu que o País voltasse ao mercado financeiro internacional, pondo fim à moratória que perdurava desde fevereiro de 1987, passo importante para a reconstrução da autonomia decisória brasileira.

A pressão sobre os países da periferia para levar a cabo o programa de ajuste estrutural intensificou-se com o fim da Guerra Fria. Esse processo de enquadramento dos Países do Sul é bem analisado por Chang em *Chutando a escada* (2004). O autor demonstra como as políticas recomendadas pelos organismos multilaterais sob domínio dos países desenvolvidos não promovem o desenvolvimento econômico tal qual como propugnado por eles.

Tanto as condicionalidades econômicas, políticas e as ligadas à governança buscam assegurar um ambiente favorável à iniciativa privada e manter os países compromissados com a agenda do ajuste estrutural. A partir da noção de “boa governança” difundida pelo Banco Mundial no começo dos anos 1990, os países periféricos deveriam esforçar-se para empreender reformas estruturais em seus Estados (que se estendem no tempo para além dos governos), a fim de dotá-los de uma nova institucionalidade capaz de promover a eficiência, a racionalidade econômica, marco regulatório, reforma institucional e administrativa,

além de “fortalecer” a democracia em consonância com a ordem liberal mundial sob hegemonia dos Estados Unidos.

Baseados nos preceitos da denominada Nova Economia Institucional, a reforma dos Estados deve estar condicionada pela adoção de práticas e instituições da boa governança: “judiciário independente, forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central independente)” (CHANG, 2004, p. 12).

A retórica do neoliberalismo anglo-saxão acerca da reforma política, econômica e social dos Estados, com redução de funções, controle rígidos nos gastos públicos, entre outros, passaram à ordem do dia. Na primeira década do século XXI, o balanço das reformas era pouco animador.

Desde então, tanto no Brasil como nas demais nações da América Latina, as reformas orientadas para o mercado perderam força na agenda da maioria dos países sul-americanos com a eleição dos governos que integram o “giro à esquerda” na região. Retomou-se o debate acerca das novas estratégias de desenvolvimento com a vitória eleitoral de novas coalizões de poder, sob a bandeira de uma agenda pós-neoliberal na qual a justiça social com políticas públicas de combate à pobreza, o fortalecimento da soberania nacional e mais autonomia em suas políticas externas frente aos Estados Unidos da América aparecem em destaque. Para isso, o revigoramento das capacidades dos Estados (ainda muito débeis em vários países da região) e uma melhor compreensão da complementaridade entre esses e os mercados marcam as estratégias de desenvolvimento da região desde então, ainda que de modo não homogêneo (RODRIK, 2007).

A Cooperação Sul-Sul tem como elemento aglutinador um discurso que retoma as discussões sobre desenvolvimento em bases diferentes da cooperação tradicional, por meio da defesa do papel do Estado, em matéria de alianças entre os países do Sul, de defesa do princípio da não intervenção e de defesa da horizontalidade nos programas de cooperação, e que busca garantir uma inserção internacional diferenciada de alguns países do Sul no diálogo com os países desenvolvidos.

Além das “vantagens comparativas frente à cooperação dos países desenvolvidos, entre as quais, custos operacionais menores e a disponibilização de tecnologias” (CORRÊA, 2010, p. 91).

Assim, o revigoramento da política de CSS é uma forma de se contrapor à disciplina neoliberal e reafirmar a legitimidade do papel do Estado. De acordo com Lima e Milani o

[...] campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) foi novamente politizado, pondo em xeque normas e práticas definidas apenas por determinados Estados (potências ocidentais e membros do CAD) e atores internacionais (FMI, Banco Mundial e, em menor medida, as Nações Unidas) (2016, p. 30).

Já no governo Dilma Rousseff (2011-2014), embora tenha ocorrido uma queda relativa do orçamento da CSS, Lima e Milani (2016) afirmam que a tendência “a partir de 2014, [tem sido] de nítido refluxo da atuação brasileira nas agendas de CSS com viés geopolítico” e completam “perdeu-se a ‘grande estratégia’ no caminho da transição entre Lula e Dilma” (p. 37).

A política externa brasileira, que já tinha perdido impulso ainda ao final do primeiro mandato de Rousseff (2011-2014), ficou à deriva. A agenda brasileira para a América do Sul perdeu espaço, e a crise do Mercosul agravou-se. Esse recuo da diplomacia brasileira dentro e fora da região repõe o País na rota de uma inserção internacional regressiva e no momento em que os Estados Unidos de Donald Trump desengaja-se da Parceria Trans-Pacífica (TPP), retira-se do Acordo de Paris (2015) e se agarra à bandeira do protecionismo econômico e comercial, o Brasil perde oportunidades pela ausência de uma política para o seu entorno estratégico, embora o atual governo não esconda sua preferência por estabelecer relações mais estreitas com os Estados Unidos.

O impedimento da Presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016 levou ao poder uma coalizão encabeçada pelas forças conservadoras da política brasileira. A reeleição da chapa Dilma-Temer em outubro de 2014 deu início a atual crise política do Brasil, pois a oposição derrotada

nas urnas relutou em aceitar o resultado e fez de tudo para inviabilizar seu novo mandato, que durou pouco mais de um ano e meio. Pode-se afirmar que desde sua posse, em janeiro de 2015, seu curto mandato teria começado só formalmente. Com pouco apoio na Câmara dos Deputados e no Senado, a ex-presidente sofreu seguidas derrotas nas votações. A presidência da Câmara era ocupada pelo então deputado Eduardo Cunha (PMDB), que acabou sendo um dos principais articuladores para a queda da presidente.

Desde que assumiu interinamente a Presidência em maio de 2016, Michel Temer (PMDB) vem implementando uma agenda econômica que tem como eixo central um programa de austeridade associado a uma nova onda de liberalização da economia do País. Impopular, sob investigação no Supremo Tribunal Federal e com diversos ministros implicados em processos de corrupção, Temer busca obter legitimidade junto às elites econômicas e empresariais ao mesmo tempo em que destitui direitos inscritos na Constituição de 1988 com as contrarreformas da previdência e trabalhista.

A AUSÊNCIA DE CONDICIONALIDADES NA POLÍTICA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL

No discurso diplomático brasileiro, esse novo “olhar” sobre cooperação, em oposição à vertical relação que historicamente caracteriza os projetos de “auxílio” ou “ajudas” fornecidas pelo Norte, se dá em patamares horizontais e livres de condicionalidades. Assim, conforme a ABC e o Ipea, “a cooperação brasileira para o desenvolvimento tem sido movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa” (ABC, 2010; IPEA, 2010, p. 16).

É preciso que haja um cuidado nas práticas dos novos doadores para que as assimetrias de renda em relação aos países beneficiários da assistência não signifiquem uma hierarquização da relação, o que minaria o princípio, por eles defendido, da horizontalidade da cooperação Sul-Sul e configuraria, na prática, uma reprodução da verticalização em moldes similares à cooperação tradicional por eles criticada.

Atualmente, a China é o principal ator em cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento econômico e prioriza a Ásia e a África em seus projetos (KLEMIG, 2014).

Existem diferenças no modo de abordagem e execução de programas de cooperação em desenvolvimento quando comparam-se os modelos Norte-Sul (doadores tradicionais) e Sul-Sul (“novos” doadores ou parceiros). A cooperação tradicional ocorre nos parâmetros da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA), em consonância com os princípios e regras gerais adotados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); há uma grande diferença nos níveis de desenvolvimento e de renda entre o país doador e o país receptor e há condicionalidades políticas em estrutura verticalizada (os doadores determinam as condicionalidades a que os receptores devem se submeter para que a assistência seja concedida). A Cooperação Sul-Sul (CSS) — um movimento que remonta à década de 1960 e 1970, mas que se fortaleceu nos últimos 20 anos com a ascensão, em termos de influência global, dos países de renda média — ocorre em bases distintas. Os parâmetros da CSS costumam ser acordados mutuamente entre os parceiros e o nível de renda e de desenvolvimento entre os que fornecem e os que recebem a CSS são menos assimétricos do que na cooperação Norte-Sul (CNS). Os países que promovem a CSS defendem uma cooperação livre de condicionalidades (CHATURVEDI, 2012).

As condicionalidades são um aspecto fundamental do modo tradicional de se fazer cooperação para desenvolvimento, associado à dinâmica Norte-Sul. Para muitos críticos desse modelo, elas invocam uma imposição dogmática de políticas de livre mercado, parte do “ajuste estrutural” implementado em países em desenvolvimento nas décadas de 1980 e de 1990. Essas políticas tiveram relativo sucesso na consecução de condições estáveis para proporcionar crescimento macroeconômico nos países em que foram aplicadas, mas com impacto negativo na situação dos mais pobres, marginalizados e vulneráveis (MOHAN et. al apud MAWDSLEY, 2012). Ainda que tenha havido uma melhora nessas políticas após a era do “Consenso de Washington”, a cooperação para o desenvolvimento tradicional ainda é marcada por condicionalidades de vários tipos. As condicionalidades atuais tendem a serem mais sutis,

apresentadas como projetos nacionalmente designados e destinados à redução de pobreza ou em uso de indicadores predefinidos sobre corrupção, ambiente propício a negócios, investimentos em saúde e educação e outros. Para os doadores tradicionais, sem as condicionalidades, o auxílio oferecido por meio da cooperação pode ser facilmente desviado para outros fins ou capturado pelas elites. As condicionalidades são então vistas como uma questão técnica pelos doadores, mas elas são, no fundo, escolhas políticas (GOULD 2005; MOLD, 2009 apud MAWDSLEY, 2012).

A China e outros países em desenvolvimento são historicamente críticos quanto ao uso de condicionalidades no passado, e a afirmação de que eles respeitam a soberania dos países parceiros é apresentada como princípio essencial das suas políticas de cooperação e conduta. Ainda que se requeira algo em troca ou que existam condições ligadas aos prazos de execução dos projetos e viabilidade financeira, essas condições seriam diferentes das tradicionais condicionalidades políticas, pois não implicariam interferência em decisões soberanas dos governos onde são desenvolvidos os projetos. A abordagem da CSS tende, então, a ser preferível à desempenhada pela CNS, na visão dos receptores/parceiros porque, na primeira, o diálogo e os ganhos são vistos como mútuos (MAWDSLEY, 2012).

O ex-chanceler Celso Amorim, em entrevista, ressaltou as diferenças entre os dois tipos de cooperação e destacou que a necessidade de fiscalizar os recursos e os projetos nos países parceiros, na visão do Brasil, não pode servir de pretexto para maior ingerência nos assuntos internos desses países:

[Há] algumas diferenças: atitude, uma atitude de não superioridade, uma abertura a ouvir as necessidades de cada um e não criar condicionalidades, sobretudo essas condicionalidades de natureza política ou econômica imediata, vota dessa maneira, vota daquela maneira, enfim nada vinculado. Agora, se influi também [nas ações dos parceiros], no médio prazo, isso faz parte do *soft power* dos países [...]. [Nós] queremos que a ajuda que a gente dê seja bem utilizada. Isso é um outro aspecto que não

propriamente a questão dos *tied loans*. Se você olha o SENAI, e o SENAI está funcionando, eu acho que é o que interessa. Agora, depois a ingerência tem que ser dos países, não podemos ficar eternamente conduzindo as coisas. E eu acho que muitas vezes essa questão da *accountability* acaba servindo de pretexto pra uma ingerência maior. [...] Ninguém pode dar o dinheiro e não saber o que fazer. Agora, você tem que respeitar a soberania do país. É um equilíbrio, entre ver se está sendo bem usado, você tem responsabilidade em relação ao seu contribuinte, mas também respeitar a soberania do país.²

Para Inoue e Vaz (2012), a preferência do governo brasileiro pelos termos “parceria”, “Sul-Sul” e “cooperação horizontal” objetiva sugerir que a assistência brasileira ao desenvolvimento difere-se, em termos qualitativos, do padrão de relações Norte-Sul. Segundo essa visão, a preferência do governo brasileiro por fazer referência à sua cooperação técnica, científica, tecnológica e financeira como “cooperação internacional” em vez de usar a terminologia Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) ou “ajuda internacional”, não seria apenas uma questão filosófica, mas também acurada, no sentido que os programas brasileiros não enfatizam os componentes de empréstimos e financiamentos nos termos da definição de AOD pela OCDE. Para os autores, essa distinção feita pelo governo brasileiro é reveladora do desconforto dos agentes de política externa brasileira em relação à ideia de hierarquia entre doadores e receptores presente nas relações com os doadores tradicionais. Inoue e Vaz (2012) entendem que o Brasil tem consistentemente tentado dissociar-se do paternalismo, do uso de condicionalidades e da interferência política comumente associada à imagem dos doadores tradicionais. A partir dessa percepção dos autores, e da fala do ex-chanceler, pode-se argumentar que a opção brasileira pela ausência de condicionalidades é fruto de um processo histórico, em que o país posicionou-se tradicionalmente como receptor da CNS e questionou o uso de condicionalidades pelos doadores, e, ainda, fornece um recurso de vantagem competitiva do Brasil diante dos doadores tradicionais

2 Entrevista concedida à Mariana Klemig. Brasília, nov. 2013.

junto aos países receptores/parceiros dos projetos de assistência. Nesse sentido, o diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) à época do governo do Presidente Lula, Marco Farani, explica como se deu a CSS desenvolvida pelo Brasil no período:

O Brasil vinha praticando uma cooperação sem condicionalidade política nem comercial e eminentemente técnica. Nós evitávamos a condicionalidade política, justamente para não cair na armadilha da interpretação de acordo com interesses. Trabalhamos livre de condicionalidades e no campo eminentemente técnico, achando que contribuindo para o fortalecimento das instituições estávamos contribuindo para, futuramente, a democracia verdadeira nos países em desenvolvimento que estão convivendo com períodos de ditadura, de autocracia. Nós procuramos nos desviar das condicionalidades, para poder atuar mais livremente. Com isso, o Brasil acabava também ocupando espaço que outros países desenvolvidos abandonaram. Isso também poderia ser bom [para] o Brasil, porque poderia permitir ao Brasil uma posição de interlocutor privilegiado para os países³.

A fala do ex-diretor da ABC revela que a defesa, pelo Brasil, de uma cooperação isenta de condicionalidades também tem objetivos estratégicos. No quadro maior da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), a defesa de uma cooperação em termos horizontais, destinada a ganhos mútuos e sem imposições de natureza política e comercial, representa um ganho de espaço em comparação aos termos da política oferecida historicamente pelos doadores tradicionais. No contexto geral de análise da política externa brasileira do período, o discurso da CSS sem condicionalidade contribui também para fortalecer a empatia entre países em desenvolvimento e auxilia na projeção internacional do país. O argumento de que é possível fazer uma cooperação sem interferência nas decisões soberanas dos países receptores, chamados pelos provedores de CSS de parceiros, constitui também, em termos sistêmicos, a um questionamento quanto à eficiência e aos limites das

3 Entrevista concedida à Mariana Klemig. Brasília, nov. 2013.

práticas de cooperação segundo os moldes tradicionais. Ao defender a posição brasileira, o ex-diretor da ABC Marco Farani defende que o fortalecimento institucional é parte da cooperação engajada, nos termos de parceria, defendida pelo Brasil:

A não condicionalidade não necessariamente alimenta a corrupção ou alimenta o abuso de direitos humanos, desde que você esteja trabalhando para consolidar instituições saudáveis desses países. Essas instituições saudáveis, juntamente, vão contribuir para combater abusos coletivos. Depende, claro, da forma de abordar⁴.

Outro elemento relevante para compreender a defesa, pelo Brasil, de uma cooperação isenta de condicionalidades, diz respeito ao questionamento, ao longo de muitos anos, quanto à eficiência das políticas baseadas em condicionalidades na promoção do desenvolvimento. Schmitz (2006) explica que o uso de condicionalidades, segundo moldes dos países doadores, tem sido alvo de críticos que argumentam que, como instrumento de cooperação, o uso de condicionalidades não tem levado aos resultados esperados e tem apenas contribuído para um grau limitado de desenvolvimento econômico e social e melhora da governança nos países receptores da assistência. Para a autora, reformas induzidas de maneira exógena têm apenas um impacto superficial sobre o problema da má governança, pois não alteram a situação de monopolização do uso dos recursos públicos pelas elites dominantes no país receptor da assistência. Na mesma linha, Corrêa (2010) julga que a proposição de mudanças na realidade econômica e social de um país não deveria ser feita de fora para dentro, uma vez que o caráter artificial dessas iniciativas tende a comprometer sua efetividade. Para o autor, a imposição de modelos definidos no exterior pode causar danos à estabilidade social e econômica de uma sociedade, caso provoquem rupturas em equilíbrios locais assentados na produção econômica de subsistência ou em costumes culturais ou religiosos.

4 Entrevista concedida à Mariana Klemig. Brasília, nov. de 2013.

As críticas ora apontadas fortalecem o modelo Sul-Sul como complementar ao modelo Norte-Sul. Embora, de fato, os países que promovem a CSS não tenham o mesmo montante de recursos disponíveis que os doadores da CNS, seu discurso é mais atraente e mais próximo das necessidades dos países em desenvolvimento. O bom momento que países como China, Índia, Brasil e África do Sul viveram no início dos anos 2000 significou uma oportunidade para que essas nações migrassem da posição de receptoras de assistência ao desenvolvimento para promotoras dessa assistência. Como eles já haviam por muito tempo experimentado a posição de polo passivo no ambiente da CID, sua nova posição permitiu-lhes um papel mais propositivo, no sentido de oferecer uma cooperação em termos diferentes dos que tanto haviam criticado e mais condizente com seus princípios gerais de política externa. Nesse sentido, o embaixador Fernando Abreu, que ocupava a direção da ABC em 2013, entende que o maior engajamento do Brasil em cooperação com outros países é uma consequência natural do crescimento do país, de ampliação das suas capacidades, entre elas a de cooperação.⁵ O embaixador Celso Amorim afirma que “em virtude da formação cultural, do momento em que o Brasil surge no cenário internacional, e de vários fatores desse tipo, [existe] a possibilidade de fazer uma coisa mais flexível, que realmente tem um elemento de solidariedade bastante marcado”. Amorim afirma ainda que “não há dúvida de que a médio e longo prazo há um interesse de ter apoio dos países, que as nossas teses sejam bem recebidas, que a nossa visão do mundo seja bem recebida”.⁶

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A AÇÃO DO BRASIL EM COOPERAÇÃO SUL-SUL

A CSS constitui uma oportunidade para os países de renda média ampliarem sua projeção internacional e conseguirem, indiretamente, benefícios de médio e longo prazo, como o aumento de influência junto a outros países em desenvolvimento em organismos multilaterais e ampliação das relações comerciais e políticas com esses mesmos países. O

5 Entrevista concedida à Mariana Klemig. Brasília, jan. 2014.

6 Entrevista concedida à Mariana Klemig. Brasília, nov. 2013.

discurso da CSS sem condicionalidades fortalece essa perspectiva, uma vez que aproxima os países envolvidos, que se enxergam mutuamente como parceiros, a desenvolver experiências compartilhadas na execução de determinado projeto.

Do ponto de vista brasileiro, pode-se afirmar que a CSS do governo do Presidente Lula avançou em três frentes. Na primeira, houve aprofundamento da integração regional tanto em nível multilateral, com o fortalecimento do Mercosul e criação da Unasul e da Celac, quanto bilateral, sobretudo com os países vizinhos. Na segunda, houve o adensamento do relacionamento com os países de nível de renda e condições econômicas relativamente similares às do Brasil, sobretudo com Índia, China, Rússia e África do Sul, com a criação das coalizões Ibas e Brics. Outra frente foi o adensamento da relação com países de nível de desenvolvimento menor do que o Brasil: alguns países centro-caribenhos e asiáticos e, principalmente, países africanos. Notadamente, nessa terceira frente, ampliaram-se os projetos nas áreas de cooperação técnica em agricultura, saúde e desenvolvimento social, segundo os preceitos de horizontalidade e não condicionalidade, mencionados na seção anterior.

O Ibas, agrupamento que congrega Brasil, Índia e África do Sul, foi estabelecido em 2003 e sua atuação é assentada em três pilares: cooperação política, cooperação setorial e Fundo Ibas. É definido como um agrupamento informal (sem sede ou secretariado fixo) que congrega três democracias multiétnicas e multiculturais na tentativa de construir uma nova arquitetura internacional, além de funcionar como mecanismo de coordenação de posições dos três países em fóruns multilaterais e aprofundar o diálogo entre eles. Por meio do Fundo Ibas para Alívio da Fome e Pobreza, criou-se uma agenda compartilhada de promoção do desenvolvimento (QUADIR, 2013). O Fundo, com aporte de apenas US\$ 1 milhão por ano de cada país membro do IBAS, foi idealizado para financiar boas práticas e projetos bem-sucedidos que possam ser ampliados e reproduzidos em outros países em desenvolvimento. Foram aprovados e finalizados vários projetos, a exemplo do projeto para a Agricultura e Pecuária em Guiné-Bissau; um para Coleta de Lixo Sólido no Haiti; Projeto de Reabilitação do Posto Sanitário de Covoada, co-

munidade carente de recursos e de difícil acesso na ilha de São Nicolau, em Cabo Verde. Em 2012, o Fundo foi agraciado com o prêmio South-South and Triangular Cooperation Champions Award, concedido pelas Nações Unidas. A iniciativa é, contudo, muito limitada em termos de alcance, sobretudo em razão do limitado capital a ela destinado. A ampliação do Fundo Ibas e/ou a criação de novas iniciativas no mesmo sentido ajudariam a reforçar as parcerias entre os países em desenvolvimento e a consolidar a projeção internacional dos países do Ibas como agentes propositivos na criação de novos mecanismos de cooperação de acordo com suas necessidades.

O surgimento e fortalecimento do Brics parece ter eclipsado o Ibas, pois este não se reúne em nível de Chefes de Estado desde 2011. Embora o Brics tenha maior peso em termos geopolíticos globais, em função da presença da Rússia e da China, é um agrupamento mais assimétrico em termos de nível de desenvolvimento e de recursos. A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) representa, contudo, um grande ganho aos países em desenvolvimento em geral, em termos de possibilidade de financiamento de projetos em uma carteira em tese mais acessível do que as condições normalmente exigidas por países desenvolvidos ou mesmo pelo Banco Mundial (GONÇALVES, 2016). Como ator em CSS, a China sobressai-se em relação aos demais quanto aos recursos empreendidos, com estimativas de que seus aportes, em nível global, já seriam superiores aos do Banco Mundial (CHATURVEDI, 2012). A forte presença da China no NBD, sediado em Xangai, tende a reforçar o peso chinês junto aos demais países em desenvolvimento. É importante ressaltar que, a despeito de a China ser o principal parceiro comercial do Brasil, e este ter tido ação decisiva na criação do Brics e do próprio NBD, a ação dos dois países em cooperação técnica na África é vista, pelo Brasil, como distinta. O ex-diretor da ABC, o diplomata Marco Farani, explica que a ação da China é

muito grande, que envolve muitos recursos. Ela é muito, de fato, interessada e não esconde os seus interesses comerciais. Ela faz parte da estratégia muito mais ampla, da China, de conquista.

Por exemplo, no caso da África, de espaços para fornecimento de matéria-prima; eles não fazem nenhum segredo quanto a isso⁷.

O desafio para o Brasil, no adensamento do relacionamento com a China e na consolidação do NBD, é preservar então seu modo próprio de fazer cooperação, em complementaridade com as ações desenvolvidas no âmbito do novo banco.

CONCLUSÃO

Entendemos que ao destinar ao tema da cooperação Sul-Sul um lugar de destaque em sua diplomacia, a gestão Lula da Silva renovou a importância da imaginação e de novas possibilidades entre as nações historicamente dependentes da ajuda das nações do Norte e recolocou a periferia como sujeito de seus projetos e possibilidades na ordem internacional caracterizada pela multipolaridade benigna.

Porém, por meio de uma análise além do discurso oficial da política externa brasileira, percebemos que há a busca de uma “solidariedade interessada”. Através dela, o País exercita a cooperação como instrumento de política externa e entende como um investimento os recursos humanos, físicos e financeiros aportados nos projetos de cooperação para o desenvolvimento. Uma certa visão realista atenuada das relações internacionais parece presente na formulação da ajuda internacional prestada pelo País no período aqui analisado.

A ação de um país de “renda média” como o do Brasil no terreno da cooperação internacional Sul-Sul é complementar às ações do modelo de cooperação Norte-Sul, uma vez que o País não dispõe de grandes margens orçamentárias para fazer frente à demanda que certamente existe por mais cooperação a “fundo perdido”. No entanto, a imagem do País no campo da cooperação internacional está deixando de ser a de receptor para se transformar em importante doador.

Como afirmamos no início deste trabalho, em que pese a dualidade presente no debate acerca da cooperação Sul-Sul entre a hegemonia e a busca de autonomia, entendemos que ao se apoiar na revisão dos

⁷ Entrevista concedida à Mariana Klemig. Brasília, nov. 2013.

termos em que se processam as relações de cooperação e suas modalidades, a gestão Lula da Silva abriu um novo espaço para se realizar acordos de grande envergadura no que se refere ao novo desenvolvimento e também para uma nova compreensão da importância e as novas atribuições que países do perfil do Brasil — “renda média” — começam a ocupar no conjunto maior das relações internacionais.

REFERÊNCIAS

ABC/MRE. Catálogo ABC de cooperação técnica do Brasil para a África – 2010. Brasília: MRE, 2010, 185p.

CHANG, H-J. **Chutando a escada**. São Paulo: Unesp, 2004.

CHATURVEDI, S. Development cooperation: contours, evolution and scope. In: _____. et al. (Eds.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** London: Zed Books, 2012.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORREIA, M. L. **Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia**. Brasília: Ed. Autor, 2010.

DOMINGUES, J. M. **Modernidade global e civilização contemporânea**. Para uma renovação da teoria crítica. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

_____. **Teoria crítica e semi (periferia)**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

GONÇALVES, S. (Org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006, p. 1-19.

INOUE, C. Y. A.; VAZ, A. C. Brazil as “Southern donor”: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, 2012.

IPEA; ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2005-2009)**. 2010. 62p.

KLARE, M. **The race for what's left: the global scramble for the world's last resources**. New York: Metropolitan Books, 2012.

KLEMIG, M. C. G. **Ausência de condicionalidades e outros princípios em cooperação sul-sul brasileira para o desenvolvimento econômico: motivações, interesses e perspectivas**. 2014. 156f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)–Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

LIMA, M. R.; HIRST, M. (Org.). **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

LIMA, M. R. S.; MILANI, C. Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento. In: LIMA; MILANI; MUÑOZ (Orgs.). **Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2016, p. 21-39.

MAWDSLEY, E. **From recipient to donors: emerging powers and the changing development landscape**. London: Zed Books, 2012.

MILANI, C. Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação Norte-Sul e atuais desafios à cooperação sul-sul. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, p. 211-231, maio/ago. 2012.

PROCOPIO, A. **Capitalismo amarelo**. Curitiba: Juruá, 2012.

QUADIR, F. Rising donors and the new narrative of “south-south” cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? **Third World Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 321-338, 2013. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2013.775788>>. Acesso em: 10 maio 2017.

RODRICK, D. **One economics, many recipes**. Globalization, Institutions and Economic Growth. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

SCHMITZ, A. Conditionality in development aid policy. **SWP Research paper**. 2006. Disponível em: <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/conditionality-in-development-aid-policy>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

O BRASIL E A COOPERAÇÃO TRILATERAL: UM ESTUDO DE CASO DO PROSAVANA

Natalia Noschese Fingermann

O ProSavana, o maior programa de Cooperação Trilateral entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Japan International Cooperation Agency (Jica) e o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar de Moçambique (Masa), tem provocado um intenso debate no meio acadêmico. No geral, as pesquisas focam em analisar três aspectos do programa: (i) o potencial impacto socioeconômico para a população rural moçambicana localizada no Corredor de Nacala (EKMAN; MACAMO, 2014; CLEMENTS; FERNANDES, 2013); (ii) a contradição entre a concepção do ProSavana e o discurso oficial da Cooperação Sul-Sul brasileira (CABRAL; SHANKLAND, 2013; NOGUEIRA; OLLINAHO, 2013; CLEMENTS; FERNANDES 2013); e (iii) o papel das Organizações Não Governamentais moçambicanas e internacionais na transformação do processo de formulação e implementação do programa (SHANKLAND; GONÇALVES, 2016; CHICHAVA; DURAN, 2016; CABRAL; LEITE, 2015).

No entanto, a discussão sobre o entendimento de como ocorre esse arranjo de Cooperação Trilateral (CT), apontando as práticas no momento da implementação, a efetividade da parceria e os benefícios para o país receptor ainda é escassa (MCEWAN; MADSWLEY, 2012, p. 1186). De fato, pesquisas empíricas sobre o mecanismo de Cooperação Trilateral são exceções na literatura (FINGERMAN, 2014, 2015). No

geral, o debate restringe-se a identificar as diferentes definições de Cooperação Trilateral, enumerar a quantidade de projetos envolvidos nesse tipo de arranjo e avaliar teoricamente os possíveis benefícios e custos desse tipo de parceria para a Cooperação Norte-Sul, a Cooperação Sul-Sul e a arquitetura de cooperação para o desenvolvimento no sistema internacional (ABDENUR, 2007; FORDELONE, 2009; ABDENUR; FONSECA, 2013; STAHL, 2012; CABRAL; WEINSTOCK, 2010; PINO, 2013a; PINO, 2013b; MCEWAN; MADSWLEY, 2012).

A literatura que analisa a Cooperação Trilateral como novo arranjo do sistema de cooperação para o desenvolvimento internacional pode ser dividida em dois grupos: os entusiastas e os céticos. Para os autores entusiastas, a CT é apontada como um arranjo favorável para o sistema de cooperação e para o desenvolvimento internacional ao proporcionar uma relação de complementariedade, mútua troca de conhecimento e um melhor custo-benefício dos recursos. Portanto, a CT traria ganhos para os doadores tradicionais, que poderiam aprender com a horizontalidade da CSS, para os doadores emergentes, ao aprimorarem sua capacidade técnica e conhecimento das normas de cooperação para o desenvolvimento internacional, e para os beneficiários, ao se apropriarem da competência técnica dos doadores tradicionais e emergentes (PINO, 2013a; FORDELONE, 2009). Os céticos, por outro lado, afirmam que a CT pode ser uma ferramenta utilizada pelos doadores tradicionais para ampliar a legitimidade e credibilidade de seus projetos junto aos países beneficiários de forma que, ao mesmo tempo, influenciem e até mesmo enfraqueçam os eixos base da Cooperação Sul-Sul. Além disso, esses autores destacam o risco da CT se tornar uma forma de terceirização da cooperação técnica dos doadores tradicionais para os doadores emergentes, principalmente, quando esses são os principais financiadores do projeto (ABDENUR; FONSECA, 2013; MCEWAN; MADSWLEY, 2012).

Com o objetivo de analisar empiricamente os pontos levantados pela literatura de CT, essa pesquisa investigou a implementação de dois projetos envolvidos no âmbito do Programa ProSavana, o Projeto de Apoio ao Plano Diretor, conhecido como ProSavana-PD e o Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia, chamado de ProSavana-PI. Com base em uma pesquisa de campo realizada

no Brasil e em Moçambique entre os anos de 2013 e 2014, que utiliza as técnicas observação participante e entrevistas semiestruturadas (Vide Anexo I – Lista de Entrevistados), além de uma análise documental que se estende aos anos de 2015 e 2016, este capítulo procura identificar quais são as possíveis vantagens e desvantagens da CT para as três partes envolvidas no ProSavana: Japão, Brasil e Moçambique, assim como para a arquitetura de cooperação para o desenvolvimento internacional.

Dessa forma, este capítulo divide-se em quatro seções. Primeiro, apresenta-se as diferentes definições de Cooperação Trilateral, em particular, aquela utilizada pela Jica e pela ABC. Segundo, expõe-se o ProSavana, os seus projetos e o processo de formulação. Terceiro, analisa-se o processo de implementação, a efetividade da parceria e o impacto que há na relação com o beneficiário, trazendo à discussão uma análise do nível macro, meso e micro, a qual demonstra que o mecanismo de CT, no caso do ProSavana, sofre impactos da fragilidade institucional da cooperação brasileira que permite que esta fique à mercê da vontade política de cada governo. Por fim, o capítulo aponta que, a despeito do otimismo que há em torno da Cooperação Trilateral como um inovador mecanismo na arquitetura internacional, o caso do ProSavana indica que esse arranjo pode não trazer ganhos efetivos no momento de implementação, especialmente quando não há um alinhamento entre os provedores da cooperação internacional.

COOPERAÇÃO TRILATERAL

A Cooperação Trilateral, também chamada de Cooperação Triangular, tem se expandido recentemente, sendo uma prática adotada não somente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas também entre instituições multilaterais e esferas de governo subnacional com o objetivo de alcançar melhores resultados nos projetos de cooperação ao desenvolvimento internacional em países subdesenvolvidos (PINO, 2013b). A despeito de não se ter ao certo quando esse mecanismo teve início, é importante destacar que a parceria entre a Jica e a ABC está entre uma das primeiras iniciativas¹ de CT, uma vez que desde 1985

1 A Jica é uma das primeiras agências a estabelecer projetos de Cooperação Trilateral, sen-

as duas agências atuam juntas por meio do Programa de Treinamento para Terceiros Países (JICA, 2012).

No âmbito das Nações Unidas, a Cooperação Trilateral é reconhecida somente em 1995, quando se destaca a importância desse instrumento para promoção da cooperação técnica no documento de “Novas Orientações a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento”. Porém, é importante apontar que apenas na Conferência de Monterrey (2002), no Programa de Ação de Accra (2008) e na Declaração do Fórum de Busan (2011) que a Cooperação Trilateral é incluída como uma estratégia eficaz de ajuda internacional ao se reconhecer as especificidades e o potencial da Cooperação Sul-Sul em países subdesenvolvidos (ONU, 2011). Atualmente, o Alto Comissariado das Nações Unidas em Cooperação Sul-Sul define a CT como o apoio financeiro, técnico ou *expertise* fornecida por países desenvolvidos e organismos internacionais em parceria com países emergentes para um ou mais países em desenvolvimento implementarem seus programas de cooperação (ONU, 2012, p. 5).

A definição da ONU é normalmente utilizada pelos doadores tradicionais pertencentes ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE), a despeito dos diferentes tipos de mecanismos considerados por estes. Contudo, como Pino (2013b) aponta, nem sempre as definições dos doadores tradicionais convergem com aquela dos doadores emergentes. Por isso, vale identificar se a definição de Cooperação Trilateral entre os principais parceiros do ProSAVANA — Jica e ABC — encontra-se minimamente alinhada.

JICA

O relatório “Japan’s Triangular Cooperation mechanism : with a focus on Jicas’s activities”, publicado por Honda, do Instituto de Pesquisa da Jica, no ano de 2014, destaca a importância da CSS e da CT no âmbito da cooperação para o desenvolvimento do Japão e afirma que a agência utiliza a mesma definição das Nações Unidas. De acordo com o documento, o envolvimento da Jica em arranjos trilaterais deve se intensificar princi-

do o primeiro projeto estabelecido em 1974 na Tailândia (JICA, 2012).

palmente de duas maneiras: a) apoio aos países emergentes (países pivôs) na implementação de projetos de Cooperação Sul-Sul e b) apropriação do conhecimento do Sul em suas práticas de cooperação bilateral, com o objetivo de obter mais efetividade e eficiência em seus próprios projetos de cooperação. Para isso, a Jica possui três instrumentos de CT: Programa de Treinamento para Terceiros Países, Programa de Deslocamento de Especialistas para Terceiros Países e Projetos de Cooperação Técnica.

O envolvimento da Jica nesses três instrumentos pode variar das seguintes formas (JICA, 2016a):

- **Disseminação de práticas excelentes:** refere-se à disseminação de conhecimento adquirido *a priori* num projeto de cooperação técnica bilateral entre a Jica e o país em desenvolvimento. Essa forma de envolvimento da Jica se dá, normalmente, pelos Programas de Treinamentos para Terceiros Países e Programas de Deslocamento de Especialistas para Terceiros Países.
- **Apoio colaborativo entre Jica e o doador emergente:** indica quando a Jica e o país em desenvolvimento atuam num projeto de forma colaborativa como parceiros iguais num terceiro país. Ocorre usualmente em Projetos de Cooperação Técnica.
- **Cooperação Técnica bilateral integrando conhecimento do Sul:** visa ampliar o impacto da cooperação bilateral da Jica com a mobilização de parceiros do Sul, em áreas nas quais o Japão não tem uma vantagem comparativa, por meio dos Programas de Treinamentos para Terceiros Países e Programas de Deslocamento de Especialistas para Terceiros Países.
- **Rede com Parceiros do Sul:** refere-se a uma rede de parceiros do Sul, sem haver um conhecimento central, estabelecida pela Jica para favorecer a troca de conhecimento em áreas similares. Normalmente utilizada em Projetos de Cooperação Técnica.

ABC

A ABC, apesar de não refutar a definição das Nações Unidas, reafirma a necessidade da triangulação ser entendida como uma modalida-

de da CSS brasileira. Ou seja, a CT pode envolver organismos multilaterais ou terceiros países, preferencialmente aqueles parceiros tradicionais do Brasil, porém os projetos de cooperação técnica executados via CT devem ser guiados pelos mesmos princípios da CSS brasileira: “i. Atuação por demanda (*demand-driven*); ii. Intercâmbio de tecnologia e conhecimento, sem a imposição de condicionalidades; iii. Reprodução de boas práticas a serem transferidas e adaptadas à realidade de cada país; entre outros” (ABC, 2016).

Nesse sentido, a ABC destaca que a relação entre todos os parceiros envolvidos deve ser de igualdade. Para tanto, não deve haver uma divisão de tarefas preestabelecida ou uma distinção entre o financiador e o executor, pois é possível a ABC atuar como financiadora integral ou parcial da ação, de acordo com a parceria estabelecida com as entidades brasileiras executoras. Dessa forma, a ABC determina três tipos de CT no âmbito da CSS brasileira:

1. **Financiamento conjunto:** que é quando o doador tradicional e o doador emergente financiam o projeto por meio de um fundo misto;
2. **Financiamento paralelo:** que é quando há financiamento do doador tradicional e do doador emergente, porém os recursos estão separados;
3. **Financiamento unilateral:** que é quando o doador tradicional assume todos os custos financeiros do projeto, sem haver contraparte financeira dos demais parceiros (GTZ/ABC, 2009).

O PROSAVANA

O Programa de Cooperação de Desenvolvimento Agrícola da Savana em Moçambique, conhecido como ProSavana, é o maior programa de Cooperação Trilateral na carteira da ABC, com US\$ 21,1 milhões já comprometidos e a estimativa de investimento de US\$ 36,2 milhões para os próximos anos (PROSAVANA PD, 2013). Apesar de o Programa ter sido estabelecido com base na relação histórica que há entre a ABC e Jica, é importante apontar que essa Cooperação Trilateral possui

financiamento paralelo, sem compartilhamento dos recursos providos, os quais variam drasticamente entre as partes em cada um dos projetos estabelecidos, sendo a Jica a maior provedora financeira do programa.

Em linhas gerais, o principal objetivo do programa é estabelecer novos modelos de desenvolvimento agrícolas na região do Corredor de Nacala, ao norte de Moçambique, envolvendo 19 municípios das províncias de Niassa, Zambézia e Nampula. Para atingir esse propósito, o programa é constituído por três projetos interligados (PROSAVANA, 2016; NOTA CONCEITUAL-PD, 2013):

- **ProSavana-PI – Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia**, que tem o objetivo de alavancar o desenvolvimento de pesquisa e transferência de tecnologia na região de Nacala, no período de abril de 2011 a março de 2016, sob a coordenação da ABC, Jica e MASA e a execução da Embrapa, Jicars e IIAM, respectivamente.

- Recursos financeiros comprometidos: ABC: US\$ 3,7 milhões; Jica: US\$ 7,3 milhões; MASA: US\$ 1,1 milhão.

- **ProSavana-PD – Projeto de Apoio ao Plano Diretor**, que visa elaborar um estudo que envolva os dezenove municípios do Corredor de Nacala, com o propósito de identificar quais são as medidas necessárias para modernizar a agricultura, considerando estratégias que viabilizem a coexistência de pequenos, médios e grandes produtores agrários, sob a coordenação da ABC, Jica e MASA e execução de um grupo de empresas japonesas (Oriental Consultants Co., Ltd., NTC International Co., Ltd., Task Co., Ltd), em parceria com a FGV Projetos, pela contraparte brasileira, e o MASA. A expectativa era que esse estudo já tivesse sido finalizado, porém, após críticas da sociedade civil na proposta vazada à imprensa no ano de 2013, foram abertas auscultações com a sociedade civil, sendo que a última ocorreu em fevereiro de 2016, quando as organizações da sociedade civil estabeleceram o Mecanismo de Coordenação da Sociedade Civil para o Desenvolvimento do Corredor de Nacala (PROSAVANA, 2016).

- Recursos financeiros comprometidos: ABC: US\$ 1,1 milhão; Jica: US\$ 6,2 milhões; MASA: US\$ 300 mil.

• **ProSavana-PEM – Projeto de Criação de Modelos de Desenvolvimento Agrícola Comunitários com Melhoria do Serviço de Extensão Agrária**, busca fortalecer a qualidade dos serviços de extensão agrária na região do Corredor de Nacala, no período de maio de 2013² até maio de 2019, sob a coordenação da ABC, Jica e MASA e a execução das seguintes entidades: as japonesas NTC Internacional Co. Ltda., Oriental Consultants Co. Ltd., e IC-Net Ltd, e as brasileiras Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário³, em conjunto com a Direção Nacional de Extensão Agrária de Moçambique.

- Recursos financeiros comprometidos: não disponível.

A FORMULAÇÃO

O processo de formulação do ProSavana tem sido amplamente questionado. Pesquisadores têm levantando dúvidas sobre o formato da proposta apresentada, com questionamentos sobre a ideia de “replicar” o Prodecer⁴ (CLEMENTS; FERNANDES, 2013). Entidades da sociedade civil têm apontado críticas no processo de formulação, em particular, pela falta de participação das organizações não governamentais e associações locais, o que já resultou em uma série de auscultações (CA-

2 Vale apontar que houve atraso no início das atividades do PEM que estavam previstas para iniciar no último trimestre de 2012 (PROSAVANA, 2016).

3 O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário surge no governo interino de Michel Temer, em maio de 2016, quando se extingue o Ministério de Desenvolvimento Agrário.

4 O Prodecer representa um marco da cooperação internacional entre Brasil e Japão na ocupação do cerrado brasileiro visando à produção de *commodities*, como soja, milho e trigo, para o mercado internacional. O programa foi idealizado em 1974 pelos governos e implementada a primeira etapa, chamada de Prodecer I, a partir do ano de 1978, abarcando principalmente o estado de Minas Gerais. No ano de 1985, iniciou-se o Prodecer II, voltado aos estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia. Em 1996, iniciou-se o Prodecer III nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí, Pará e Rondônia (RODRIGUES; VASCONCELOS; BARBIERO, 2009).

BRAL; LEITE, 2015; CHICHAVA; DURAN, 2016). Porém, o fato é que é importante saber o âmbito e a forma na qual surge esse Programa de Cooperação Trilateral, uma vez que esses fatores tendem a impactar na maneira na qual o projeto é executado pelos atores em campo.

A primeira proposta do ProSavana surge em conversas entre o Ministro Farani, então diretor da ABC, e Kenzo Oshima, vice-presidente da Jica, que assinam, em 3 de abril de 2009, um acordo que indica o comprometimento de ambas as partes em desenvolver um Programa de Cooperação na Savana Tropical. Logo em seguida, em maio de 2009, com a visita da missão do Ministério de Agricultura de Moçambique ao cerrado brasileiro, determina-se Moçambique como o país beneficiário, de maneira que se encaminha uma primeira proposta de discussão ao governo do país. Assim, em julho de 2009, durante a Cúpula de L' Aquila do G-8 na Itália, o ex-presidente Lula e o antigo primeiro-ministro Taro Aso formalizam a parceria de desenvolvimento da savana africana com o objetivo de “applying the knowledge acquired during implementation of Prodecer”, em Moçambique (PROSAVANA, 2009). Dessa forma, em setembro de 2009, ocorre a primeira missão oficial Jica-Brasil e da ABC para apresentar a proposta do Programa Triangular para as autoridades moçambicanas que designam seus respectivos representantes para os grupos de trabalho de formulação e implementação, culminando com a assinatura do Memorando de Entendimento entre as três partes em setembro de 2009.

Após a assinatura do memorando de entendimento entre as três partes, criam-se grupos de trabalho envolvendo autoridades e técnicos das três contrapartes para alinhar a proposta ao Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrícola (Pedsa) de Moçambique e elaborar o projeto final do ProSavana (Entrevistado 50)⁵. A partir disso, estabelece-se dois aparatos institucionais dentro do ProSavana: o Joint Coordination Committee, que conta com representantes da Jica-Brasil, a ABC e o MASA, e o Joint Technical Committee, representado pelos coordenadores do JCC e os técnicos do ProSavana-PI da Embrapa, Jicars e IIAM.

5 Todas as entrevistas aqui citadas foram colhidas no âmbito da pesquisa de doutorado da autora e encontram-se disponíveis para consulta em FINGERMANN, 2014.

Dessa forma, constata-se, primeiramente, que o ProSavana é um projeto que não foi demandado diretamente pelo governo de Moçambique, ao contrário do que estabelece os princípios da Cooperação Sul-Sul brasileira, uma vez que a sua origem esteve ligada aos altos escalões da política brasileira e japonesa. Isso, por um lado, mostra que havia uma vontade do Brasil e do Japão em fortalecer suas parcerias na cooperação técnica, principalmente após a assinatura do Japan-Brazil Partnership Program (JBPP)⁶ no ano 2000. Para o Japão, esse projeto de cooperação representa uma forma de aumentar sua legitimidade nos países africanos, assim como ampliar seus conhecimentos técnicos e agrícolas junto à EMBRAPA (Entrevistado 53). Para o Brasil, o ProSavana indica uma vontade brasileira de ampliar o escopo de sua cooperação técnica, não se limitando mais somente à realização de cursos pontuais, mas assumindo também a responsabilidade na compra de materiais, equipamentos e, nesse caso, até mesmo a construção de um Laboratório em Lichinga (Entrevistado 46). Por outro lado, o fato de o ProSavana não ser *demand-driven* pode indicar que, no momento de sua concepção, havia interesses estratégicos do Brasil e do Japão, que buscavam atender suas necessidades de expansão da produção agrícola. Porém, até que ponto esses interesses estavam alinhados com os outros atores necessários para sua execução é algo claramente questionável.

A IMPLEMENTAÇÃO

Para compreender a implementação do ProSavana, é preciso realizar uma análise que inclua os níveis *macro*, *meso* e *micro*. Primeiro, na análise do nível *macro* consideram-se as relações históricas entre Brasil – Moçambique e Japão-Moçambique. Em seguida, mostra-se como essas relações históricas e os fatores domésticos dos países provedores da cooperação técnica impactam o nível *meso*, com um olhar sobre a

6 O JBPP é um acordo firmado em Tóquio no dia 28 de março de 2000, com o propósito de aprofundar os projetos de cooperação trilaterais do Brasil e Japão, a partir do desenvolvimento de atividades em terceiros países. Dessa forma, no ano de 2007, o então ministro das relações exteriores, Celso Amorim, e o presidente da Jica, Sadako Ogata, decidiram executar essa parceria na África. Assim, em outubro de 2007, inicia-se o primeiro projeto realizado em conjunto em Angola, o treinamento para o pessoal do Hospital Josina Machel (JICA, 2012).

institucionalidade da cooperação para o desenvolvimento japonesa e brasileira e, conseqüentemente, a sua respectiva capacidade em alocar recursos humanos e financeiros. Por último, no nível *micro*, identificam-se os “campos de batalha” de poder e conhecimento entre os atores no momento da implementação com base na *actor-oriented approach* desenvolvida por Long (1999, 2002), a qual entende que os interesses e valores dos agentes não estão necessariamente ligados ao seu posicionamento no campo, pois esses atores são também formados por suas trajetórias políticas e identidades culturais e, de certa forma, moldados pelo poder e conhecimento gerado pelas próprias relações sociais.

NÍVEL MACRO E MESO

Brasil e Moçambique: “laboratório” da Cooperação Sul-Sul

As relações entre o Brasil e Moçambique têm passado por altos e baixos, uma vez que a estratégia da política externa brasileira varia entre a estratégia de *bandwagoning*, expressa na relação especial com os Estados Unidos, e a de equilíbrio/autonomia⁷ (SOARES DE LIMA, 2005, p. 9). No entanto, é importante apontar que, a despeito da aproximação recente liderada principalmente pelo ex-presidente Lula, o Brasil mantém uma embaixada em Maputo desde 1976. Os laços políticos entre os países se intensificam significativamente quando o Brasil provê assistência técnica para a Operação de Paz das Nações Unidas em Moçambique, no ano de 1994, com projetos na área de educação e comunicação, o que resulta na abertura da Embaixada de Moçambique no Brasil, em 1998.

Contudo, é a partir da diplomacia presidencial do governo de Lula que as relações Brasil – Moçambique ampliam o escopo de atuação, proporcionando um aumento no comércio bilateral, nos investimentos de empresas brasileiras no país e no número de projetos de cooperação técnica. O comércio bilateral, por exemplo, saltou de US\$ 6,4 milhões em 2000 para US\$ 146,5 milhões em 2012, com um significativo saldo

7 Adota-se aqui o termo utilizado por Soares de Lima (2005, p. 9) que define que há duas estratégias internacionais seguidas pelo país no século XX: a de *bandwagoning* e a de equilíbrio (ou autonomia).

positivo para o Brasil, uma vez que as exportações representavam US\$ 123,8 milhões da balança comercial nesse ano (MDIC, 2016). Já os investimentos externos diretos do Brasil em Moçambique representaram 42,5% do IED do Brasil em 2012, concentrando-se principalmente na região do Corredor de Nacala, entre os seguintes setores: petróleo e gás, minério e agroindústria e construção (WALDERSEE, 2015, p. 5).

Por último, a cooperação técnica brasileira em Moçambique destacou-se por projetos de cooperação técnica inovadores, sendo designado o “laboratório” da cooperação brasileira na África (Entrevistado 37) ao manter diferentes arranjos de cooperação, como a Fábrica de Antir-retrovirais, a Universidade Aberta do Brasil e o próprio ProSavana. No ano de 2013, por exemplo, Moçambique abrigava 25 projetos de cooperação técnica da ABC, sendo que no setor agrícola havia oito projetos em execução, seguidos dos setores da saúde (seis), educação (cinco), desenvolvimento social (dois), cidades (dois), indústria e comércio (um), trabalho e emprego (um) e defesa (um) (ABC, 2013).

Com a entrada de Dilma Rousseff na presidência em 2011, as relações Brasil – Moçambique se esfriam substancialmente, com impacto direto nas relações comerciais e no nível *meso* da cooperação técnica brasileira. Em termos de comércio, há uma queda de 40% entre 2012 e 2015 a despeito das iniciativas realizadas⁸ tardiamente pelo ex-ministro Mauro Viera no ano de 2015 (CHICHAVA; DURAN, 2016). A cooperação técnica brasileira em Moçambique sofre com a redução no orçamento da ABC em 25% entre 2012 (US\$ 36,9 milhões) e 2014 (US\$ 27,8 milhões) (MELLO, 2015), o que limita drasticamente a capacidade institucional da agência em alocar recursos humanos e financeiros, inviabilizando, por exemplo, a construção do Laboratório de Solos em Lichinga, previsto no âmbito do ProSAVANA. A estrutura institucional da ABC, que ainda depende do PNUD para a “intermediação” operacional e metodológica em função da falta de um ordenamento legal específico

8 Entre os meses de março e abril de 2015, Mauro Viera realizou uma viagem por quatro países da África subsaariana: Gana, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Angola. Durante o encontro com o governo de Moçambique, Brasil e Moçambique assinaram quatro acordos: a) promover parceria entre empresários dos dois países, com a facilitação de vistos; b) analisar parcerias na área de energia renovável; c) promover investimentos e d) expandir comércio, investimento e cooperação técnica (CHICHAVA; DURAN, 2016).

para a cooperação internacional no Brasil, torna-se mais precária nesse período, uma vez que a reduzida capacidade financeira também diminui o número de colaboradores do escritório da ABC, inclusive, retirando o único colaborador externo, que servia em Moçambique em função do ProSavana. Além disso, a perspectiva de angariar investimentos de empresários de agronegócio no ProSavana é completamente esvaziada em seu governo, devido a dois fatores principalmente: i) a pressão realizada pela sociedade civil moçambicana; e ii) as relações instáveis do governo de Rousseff com o setor empresarial do país. Fator esse que facilitou a entrada ilegítima⁹ do governo interino de Michel Temer em abril de 2016.

Essa mudança abrupta no governo do Brasil, com ameaças à democracia do país, traz um viés ainda mais pragmático para as relações Brasil – Moçambique. A entrada do político José Serra, com claras pretensões a disputar a presidência em 2018, no Ministério das Relações Exteriores sinaliza uma mudança de agenda, a qual tende a não priorizar as relações Sul-Sul, nem a cooperação técnica. A sua fala sobre a relação com a África no discurso de posse destaca essa posição:

[...] não pode [...] restringir-se a laços fraternos do passado e às correspondências culturais, mas, sobretudo, forjar parcerias concretas no presente e para o futuro. Ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos (SERRA, 2016).

Assim como os atuais boatos sobre o fechamento de embaixadas no continente (MELLO; NUBLAT, 2016). Além do mais, há outros

9 Em abril de 2016, foi aprovado, pela Câmara dos Deputados, o processo de impeachment apresentado contra Dilma Rousseff devido às “pedaladas fiscais”. Dessa forma, a presidente foi afastada e o vice-presidente Michel Temer assumiu o governo de forma interina até o julgamento de esse processo passar pelo Senado brasileiro. É importante apontar que as “pedaladas fiscais” são práticas financeiras utilizadas frequentemente na esfera federal, estadual e municipal do país, não podendo ser caracterizadas como um crime de responsabilidade para justificar o processo de impeachment de Dilma Rousseff. Em outras palavras, o processo de impeachment de Rousseff caracteriza-se como um golpe jurídico-parlamentar, nomeado, como golpe brando por parte da mídia nacional e internacional.

dois fatores nessa mudança que refletem diretamente na esfera institucional da cooperação — nível *meso*. Primeiro, é a unificação do Ministério de Desenvolvimento Agrário com o Ministério de Desenvolvimento Social, demonstrando uma clara mudança nas prioridades, o que possivelmente acarretará em mais cortes nos recursos fornecidos aos projetos liderados pelo antigo MDA para realizar o ProSavana-PEM. Segundo, é o foco nas relações comerciais em detrimento das relações políticas e sociais, as quais envolvem a cooperação técnica, reforçada pela entrada da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento (APEX) como braço do MRE, podendo mitigar ainda mais a atuação da ABC.

Japão e Moçambique: além do ProSavana

Japão e Moçambique estabelecem relações diplomáticas em 1977, praticamente no mesmo período que o Brasil. No entanto, o governo japonês abre uma embaixada em Moçambique apenas no ano 2000, sendo que, no ano de 2014, o primeiro-ministro japonês Shinzo Abe realiza a primeira visita oficial do Japão ao país, acompanhado de líderes de trinta e quatro empresas japonesas (CHICHAVA; DURAN, 2016).

Moçambique torna-se, portanto, um parceiro estratégico ao Japão somente no início do século XXI, e, principalmente, após o desastre de Fukushima, que leva o país a buscar alternativas energéticas, como carvão e gás, em outros países (VINES et al., 2015). A visita de Shinzo Abe a Moçambique é um marco político que demonstra o interesse do país principalmente na região do Corredor de Nacala e no desenvolvimento da indústria de gás. Shinzo Abe promete recursos no montante de US\$ 638 milhões para a região de Nacala dentro de um período de cinco anos, concede um empréstimo de ¥17,2 bilhões para o Projeto de Desenvolvimento da Estação de Gás e assina seis acordos de cooperação que visam treinar os técnicos moçambicanos de gás (CHICHAVA; DURAN, 2015).

Com relação à proposta de cooperação para o desenvolvimento do Japão a Moçambique, nota-se que há uma mudança de estratégia também nesse período, tendo como marco a abertura do escritório da

Jica no país no ano de 2003. Embora as relações da Jica com a África tornem-se parte da agenda japonesa desde a década de 90, que é quando se inicia a Tokyo International Conference on Africa Development (Ticad), mais especificamente no ano de 1993, com mais quatro reuniões desde então (RAPOSO, 2009), percebe-se que a Jica amplia significativamente os projetos de cooperação para o desenvolvimento em Moçambique a partir dos anos 2000. Segundo dados da OCDE, a Jica desembolsou, em toda a década de 90, que representa “o período áureo” da cooperação japonesa (LANCASTER, 2007), US\$ 345,5 milhões, enquanto entre 2000 e 2010 a Jica desembolsou US\$ 474,4 milhões e depois, entre 2011 e 2014, soma-se o valor de US\$ 302,7 milhões, sendo que em 2013 atingiu o pico de US\$ 98,3 milhões (OCDE, 2016). Portanto, nesses últimos cinco anos, a Jica registra, somente na região de Nacala, na qual estabelece o Programa de Desenvolvimento de Nacala, 22 projetos de cooperação técnica em Moçambique, além do ProSavana, sendo que 15 deles ocorrem no Corredor de Nacala, conforme apresenta a Tabela 1 a seguir.

Portanto, a vontade política do governo japonês em se aproximar de Moçambique visa equacionar demandas domésticas do Japão, como a necessidade de matérias-primas e energia. Nesse sentido, a cooperação para o desenvolvimento liderada pela Jica tem um papel-chave por ser parte integrante da estratégia política do país na esfera internacional (LANCASTER, 2007). Em comparação com a ABC, a Jica tem uma estrutura institucional mais sólida, com mais capacidade de angariar recursos financeiros e humanos para seus projetos. Como consequência, no caso do ProSavana, a Jica tem implementado ações que se encontram totalmente paralisadas no âmbito da ABC. Por exemplo, em 2015, a Jica realizou a inauguração do Laboratório de Solos em Nampula, enquanto a ABC nem iniciou as obras do Laboratório de Lichinga, assim como já finalizou oficialmente as atividades do ProSavana-PI em 10 de março de 2016, porém sem contar com a participação da contraparte brasileira (JICA, 2016b). Essas diferenças institucionais entre ABC e Jica, oriundas da política doméstica de seus respectivos países, geram impacto na implementação do projeto, como se pode ver na análise do nível *micro* a seguir.

Tabela 1 – Projetos do Programa de Desenvolvimento do Corredor de Nacala da Jica.

Projetos	Tipo	Período
Promoção de sustentabilidade no abastecimento de água e saneamento rural na Província do Niassa	Cooperação técnica	2013-2016
Projecto de Construção da Estrada Montepuez Lichinga	Empréstimo ODA	2007
Expansão de Institutos de Formação do Pessoal em Saúde e Provisão de Equipamento de Treinamento em Nampula, Lichinga, Pemba, Sofala e Nacala	Concessão de donativos	2015-2018
Desenvolvimento do Porto de Nacala	Cooperação técnica	2012-2017
Melhoramento do Porto de Nacala	Concessão de donativos	2012-2015
Extensão do Porto de Nacala [2013- 2018]	Empréstimo ODA	2013-2018
Construção de 4 Escolas Secundárias na Província de Nampula	Concessão de donativos	2012-2015 (concluído)
Programa ProSAVANA : ProSAVANA PI; ProSAVANA-PD; ProSAVANA - PEM	Cooperação técnica	2011-2019
Construção do Instituto de Formação de Professores Primários em Monapo	Concessão de donativos	2013-2015 (concluído)
Nampula Cuamaba - Reabilitação da Estrada	Empréstimo ODA	
Ile a Cuamba Construção de 13 pontes	Concessão de donativos	2012 (concluído)
Reforço transmissão e distribuição em corredor de Nacala	Concessão de donativos	2015-2017
Assessoria para fortalecimento do sistema de resposta ao HIV/SIDA	Cooperação técnica	2015-2018
Construção do Instituto de Formação de Professores Primários em Cuamba	Concessão de donativos	2009 (concluído)
Construção da estrada Mandimba Lichinga	Empréstimo ODA	2013-2019

Fonte: JICA, 2016.

NÍVEL MICRO

A pesquisa de campo realizada no ano de 2013 e 2014 encontra um projeto de cooperação trilateral que se assemelha mais a dois projetos bilaterais tanto no ProSavana-PI quanto no ProSavana-PD, cenário esse que possivelmente persiste no ProSavana-PEM, conforme identificado pela análise documental realizada no ano de 2015 e 2016, que constatou que o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) realizou cursos de extensão independente do parceiro japonês. Supostamente, o principal motivo por trás desse desencontro no ProSavana é o *timing* do início da execução, resultado das limitações institucionais da ABC, que ainda depende do PNUD para contratação de cooperantes e realização de suas atividades financeiras no exterior, fortalecida pelos cortes orçamentários que a agência sofreu no governo de Dilma Rousseff (MELLO, 2015; CABRAL; WEINSTOCK, 2010). Entretanto, a pesquisa de campo destaca que o desencontro entre as equipes e a falta de complementariedade e troca de conhecimento desse arranjo de cooperação trilateral está também relacionado a outros embates na arena (LONG, 1999, 2001, 2002).

No caso do ProSavana-PI, por exemplo, havia uma separação das áreas de plantio da Embrapa, em relação à área da Jicars, justificada pelos entrevistados da Jicars pelos atrasos da ABC e da Embrapa. Entretanto, a despeito da separação física nos plantios, a pesquisa de campo constata que o maior problema nesse arranjo de CT estava no completo afastamento entre as equipes técnicas da Embrapa e da Jicars, o que gerou mais dificuldades ao IIAM do que benefícios, conforme bem destaca o Entrevistado 11 do IIAM Lichinga:

Há uma sobreposição em alguns ensaios de fertilidade dos solos, que deveríamos ter uma maior harmonização, mas não. Estamos a ver que a coisa está a se repetir aqui. Estamos a fazer mesma coisa com tecnologias diferentes, mas objetivo principal vai ser o mesmo [...] não faz sentido (Entrevistado 11).

A separação total entre a equipe da Embrapa e da Jicars não estava relacionada somente ao *timing* dos projetos, mas a uma diferente visão da gestão do projeto, construída a partir de valores e ideias distintas. Por um lado, a Embrapa entendia que o fato de a equipe japonesa não compartilhar equipamentos e materiais e não participar de atividades sociais promovidas por eles sinalizava o total desinteresse da Jicars em colaborar no projeto (Entrevistado 31). Por outro lado, a Jicars percebia que o seu papel era seguir estritamente aquilo que estava previsto no acordo de cooperação, o qual não previa em nenhum momento compartilhamento de material e equipamentos (Entrevistado 43).

Outro embate importante que transpareceu no campo foi entre os princípios da Cooperação Sul-Sul brasileira e a Cooperação Norte-Sul japonesa. No campo, notou-se uma alta participação do pessoal do IIAM junto com a Jicars em comparação aos ensaios da Embrapa. Esse fato ocorreu pela Jica realizar uma prática comum da cooperação para o desenvolvimento em Moçambique, que é o pagamento de um adicional salarial, como é confirmado pelo Entrevistado 31: “No lado japonês, os estagiários recebem, mas como nós não pagamos, alguns estagiários até fugiram do campo”. Prática, contudo, não adotada pela ABC nesse projeto, embora haja evidências que ABC já fez uso dessa prática em outro projeto de CT (FINGERMANN, 2014, 2015).

Apesar de todas as dificuldades que a Embrapa tem em campo, devido aos problemas institucionais da ABC, vale destacar que os laços culturais e o idioma ainda são apresentados como facilitadores na troca de conhecimento entre os técnicos do Brasil e de Moçambique, o que faz com que o ProSavana-PI, liderado pela Embrapa, gere benefícios ao IIAM ao conseguir trocar conhecimento sem se limitar somente à entrega de materiais laboratoriais, como ocorre pela contraparte japonesa, que tem muita dificuldade em se expressar no idioma local, ou até mesmo, em inglês. No entanto, a complementariedade e a troca de conhecimento entre a Embrapa e a Jicars era totalmente inexistente.

No caso do ProSavana-PD, percebeu-se que não havia uma coerência entre a proposta apresentada pela FGV Projetos e as empresas japonesas Oriental Consultants Co., Ltd (coordenação), NTC International Co., Ltd. e Task Co., Ltd (Entrevistado 47). Esse fato ficou com-

provado pelo estudo vazado, que mostrou que havia dois estudos separados e com aplicação de metodologias totalmente diferentes. Como coloca o Entrevistado 47, enquanto “a FGV trabalhou a região como um todo, e depois selecionou as melhores áreas para determinados clusters, o lado japonês dividiu o corredor de Nacala em seis regiões e trabalhou o desenvolvimento para cada uma delas região por uma análise diferenciada”.

Além disso, as duas contrapartes estabeleceram projetos paralelos de financiamento para viabilizar o ProSavana. Enquanto a FGV Projetos propõe a criação do Fundo Nacala sob a gestão da empresa 4i.GREEN para viabilizar o crédito agrícola aos investidores comerciais e aos investidores sociais, locais e estrangeiros, a Jica estabelece, com recursos próprios, em parceria com a GAPI, outro fundo — o ProSavana Development Initiative Fund (PDIF) — que financia o desenvolvimento de cinco projetos-pilotos com empresas de agricultura familiar de Moçambique (Lozane Farms, Ikuru, Orwera Seed Company, Matharia Empreendimentos e Santos Agrícola) no âmbito dos diversos Projetos de Impacto Rápido.

Por último, é importante apontar que a atuação da FGV Projeto esteve ligada somente à elaboração do Plano Diretor, vazado devido ao modelo de contratação da ABC, sem participar das auscultações recentes com a sociedade civil. A participação da ABC também tem sido limitada pela falta de *staff* permanente no país, assim como pela falta de uma estratégia definida para a Cooperação Sul-Sul brasileira. Pesquisas recentes do andamento do projeto indicam que, atualmente, o ProSavana é um projeto liderado principalmente pela Jica, ficando o papel do Brasil restrito a cursos técnicos de curta duração, sem abranger o escopo proposto no acordo de cooperação inicial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ProSavana, portanto, é um acordo de Cooperação Trilateral que não se enquadra na percepção da literatura teórica sobre o tema, seja os entusiastas, seja os céticos. Pois, na realidade, o ProSavana torna-se um instrumento ineficaz na sua prática, sem promover comple-

mentariedade entre as partes ou sobreposição da agenda Norte-Sul vs. Sul-Sul. Como o ProSavana se parece mais com dois projetos bilaterais do que um projeto trilateral, a troca e conhecimento entre os atores em campo se restringe à esfera bilateral. Assim, semelhante a outros projetos existentes em países receptores de ajuda internacional, o ProSavana, devido à desintegração entre as partes, gera a duplicação de atividades, com a existência de dois experimentos agrícolas, dois fundos de investimentos, duas metodologias no Plano Diretor e, ao que tudo indica, duas técnicas de extensão. Dessa forma, os ganhos ao beneficiário tornam-se limitados ao escopo de um projeto bilateral, porém com mais dificuldades no momento de negociação, uma vez que o beneficiário tem dificuldade em identificar o que deve ser realizado com cada parceiro.

Com relação aos ganhos do ProSavana para a cooperação japonesa, percebe-se que o projeto não viabiliza um aumento de legitimidade da cooperação Norte-Sul como previsto pelos formuladores, uma vez que, nesse caso, as críticas ao programa estabeleceram uma narrativa na qual a associação com o Brasil passou a representar a ligação direta com o agronegócio e não uma parceira com características horizontais. Como bem destaca a fala do Entrevistado 45 da UNAC: “Existem duas caras da cooperação brasileira, a cooperação boa [...] quando digo parte boa falo do PAA e a cooperação má, como o ProSavana”. Entretanto, a Jica optou por manter formalmente essa parceria, embora, na prática, a agência toque o projeto de forma independente, uma vez que ele faz parte do Programa de Desenvolvimento do Corredor de Nacala, que incluía muitos outros projetos (vide Tabela 1).

Para o Brasil, o ProSavana mostra a necessidade de se reformar urgentemente o sistema de cooperação técnica com a criação de um marco legal, pois se o país tinha o propósito de aumentar a sua credibilidade no sistema internacional por meio de acordos tripartites, essa pesquisa mostra que o resultado tem sido exatamente o reverso, uma vez que o não cumprimento das atividades previstas repercutem negativamente tanto nas relações do país com os países do Norte, quanto aqueles do Sul. Contudo, a probabilidade, em curto prazo, dessa reforma ocorrer é cada vez mais difícil. As mudanças no atual cenário político do Brasil levam a crer que a Cooperação Sul-Sul, e, em particular,

o ProSavana serão vistos no futuro mais como uma política restrita ao governo Lula do que como parte integrativa da estratégia da política externa do Estado.

REFERÊNCIAS

ABC. **Área sobre Cooperação Sul-Sul e Trilateral**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2013.

ABC. **Área sobre Cooperação Sul-Sul e Trilateral**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2016. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/CooperacaoTriangular>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

ABDENUR, A. **The strategic triad: form and content in Brazil's triangular cooperation practices**. New York: The New School, 2007. Disponível em: <www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=46819>. Acesso em: 10 jul. 2012. Graduate Program in International Affairs Working Paper.

ABDENUR, A. E.; DA FONSECA, J. M. E. M. The North's growing role in South-South Cooperation: keeping the foothold. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 8, p. 1475-1491, 2013.

ABREU, F. A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**, v. 4, n. 2, jul./dez., 2013.

ALEXANDROFF, A. S.; COOPER, A. F. (Ed.). **Rising states, rising institutions: challenges for global governance**. Washington: Brookings Institution Press, 2010.

AMORIM, C. L. N. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 214-240, 2010.

_____. O Brasil e o “renascimento africano”. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 maio 2003. Opinião, Tendências e Debates.

BUCKLEY, L. Chinese land-based interventions in Senegal. **Development and change**, v. 44, n. 2, p. 429-450, 2013.

CABRAL, L.; LEITE, I. ProSAVANA and the expanding scope of accountability in Brazil's development cooperation. **Global Policy**, v. 6, n. 4, 2015.

CABRAL, L.; SHANKLAND, A. **Narratives of Brazil-Africa cooperation for agricultural development: new paradigms?** Brighton: Future Agricultures Consortium, 2013. CBAA Working paper 051.

CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. **Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects.** London: Overseas Development Institute, 2010. Disponível em: <www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6137.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2013.

CHICHAVA, S; DURAN, J. **Civil society organisations' political control over Brazil and Japan's development cooperation in Mozambique: more than a mere whim?** London: LSE Global South Unit, 2016. Working Paper Series n. 2.

CHICHAVA, S. et al. **Chinese and Brazilian cooperation with African agriculture: the case of Mozambique.** Brighton: Future Agricultures Consortium, 2013. CBAA Working Paper 049.

CLEMENTS, E. A.; FERNANDES, B. M. Land grabbing, agribusiness and the peasantry in Brazil and Mozambique. **Agrarian South**, Journal of Political Economy, v. 2, n. 1, p. 41-69, 2013.

EKMAN, S. M. E.; MACAMO, C. S. **Brazilian development cooperation in agriculture: a scoping study on ProSAVANA in Mozambique, with implications for the forests.** Bogor: Center for International Forestry Research, 2014. Working Paper 138. Disponível em: <www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP138Ekman.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

FINGERMANN, N. N. **A study of Brazilian Trilateral Development Cooperation in Mozambique: the case of ProSAVANA and ProALIMENTOS.** Brighton: Future Agricultures Consortium, 2015. FAC Working Paper 113. Disponível em: <<http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/1943-a-study-of-brazilian-trilateral-development-cooperation-in-mozambique-the-case-of-prosavana-and-proalimentos/file>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

_____. **A cooperação trilateral brasileira em Moçambique.** Um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA. 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo)–Escola de Administração de Empresa de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11608/Fingermann_TESE_2014_joined_document.pdf?sequence=1>. Acesso em: 5 dez. 2016.

_____. Os mitos por trás do ProSAVANA. **IDEIAS**, Maputo, Boletim 49, 29 maio 2013. Disponível em: <www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2013.

FORDELONE, T. Y. Triangular Co-operation and aid effectiveness: can Triangular Co-operation make aid more effective? In: POLICY DIALOGUE ON DEVELOPMENT CO-OPERATION, 2009, Mexico City. **Anais...** Mexico City: OECD, 2009. Disponível em: <www.oecd.org/dac/46387212.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2012.

GTZ/ABC. Triangular Cooperation: new paths to development. Summary report of the discussions and experiences presented in the 1st International Symposium on Triangular Cooperation. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON TRIANGULAR COOPERATION, 1., 2009, Brasília. **Anais...** Brasília: GTZ; ABC, 2009.

HONDA, S. **Japan's Triangular Cooperation Mechanism**: with a focus on JICA's activities. Tóquio: JICA, 2014. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/jrft3q00000029sb-att/Triangular_Cooperation_Mechanisms_2_for_web.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2017.

JICA. **A JICA e as relações com o Sul**. [S.l.], 2016a. Disponível em: <http://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/south/overview.html>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. **JICA Mozambique Newsletter**, v. 9, abr. 2016b.

_____. **Treinamentos no Brasil**. Programa de Treinamento para Terceiros Países. Tokyo, 2013. Disponível em: <www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/triangular03_01.html>. Acesso em: 12 maio 2013.

_____. **Scaling up south-south and triangular cooperation**. Tokyo: Japan International Cooperation Agency Research Institute, 2012.

LANCASTER, C. **Foreign aid**: diplomacy, development, domestic politics. Chicago: University Chicago Press, 2007.

LONG, N. An actor-oriented approach to development intervention. In: CRUZ, D. A. (Ed.). **Rural life improvement in Asia**. Tokyo: Asian Productivity Organization, 2002. p. 47-61. Report of an APO Seminar on Rural Life Improvement for Community Development held in Japan between 22-26 April, 2002.

_____. **Development sociology: actor perspectives.** New York: Routledge, 2001.

_____. The multiple optic of interface analysis. **UNESCO Background Paper on Interface Analysis**, Paris, 1999.

LONG, N.; VILLARREAL, M. Small product, big issues: value contestations and cultural identities in cross-border commodity networks. **Development and Change**, v. 29, n. 4, p. 725-750, 1998.

MCEWAN, C.; MAWDSLEY, E. Trilateral development cooperation: power and politics. Emerging aid relationships. **Development and Change**, v. 43, n. 6, p. 1185-1209, 2012.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Dados de Comércio Exterior**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

MELLO, F. O que quer o Brasil com o ProSAVANA? **Canal Moz**, 25 mar. 2013. Disponível em: <<http://canalmoz.co.mz/1o-pagina/579-edicao-de-25-de-marco-de-2013/24757-o-que-quer-o-brasil-com-o-ProSAVANA.html>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

MELLO, P. C. Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África. **Folha de S. Paulo**, 22 mar. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1606466-brasil-recua-e-reduz-projetos-de-cooperacao-e-doacoes-para-a-africa.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

MELLO, P. C.; NUBLAT, J. Serra pede estudo de custo de embaixadas na África e no Caribe. **Folha de S. Paulo**, 17 maio 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771982-serra-pede-estudo-de-custo-de-embaxadas-na-africa-e-no-caribe.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

MOSSE, D. **Cultivating development: ethnography of aid policy and practice.** London: Pluto Press, 2005.

NOGUEIRA, I.; OLLINAHO, O. From rhetoric to practice in South-South Development Cooperation: a case study of Brazilian interventions. In: THE NACALA Corridor Development Program. **Working Paper**. Geneva: University of Geneva, 2013.

NOTA CONCEITUAL-PD. Maputo: ProSAVANA, 2013. Disponível em: <https://www.prosavana.gov.mz/pdf/note_pt.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2013.

OCDE. Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico. **Banco de Dados Estatísticos**. [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/qwids/#?x=2&y=6&f=3:51,4:1,1:14,5:3,7:1 &q=3:51+4:1+1:14+5:3+7:1+2:119+6:1990,1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997,1998,1999,2000,2001,2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and Triangular Cooperation**. Nova Iorque, 2012. Disponível em: <<http://toolkit.undg.org/uploads/contents/1338317764.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

_____. **South-South and Triangular Cooperation in the United Nations system**. Genebra, 2011. Disponível em: <<http://www.ctchealth.org.cn/file/2012060801.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

PINO, B. A. **Cooperação triangular e as transformações da cooperação para o desenvolvimento internacional**. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013a. (1895. Texto para Discussão).

_____. **La cooperación Sur-Sur y Triangular**. Quito: Editorial IAEN, 2013b.

PROSAVANA. **Página do programa ProSAVANA na internet**. Maputo, 2016. Disponível em: <<http://www.prosavana.gov.mz/>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

_____. **Minute of meeting on Triangular Cooperation for agricultural development of the tropical savannah in Mozambique**. Maputo, 2009. Disponível em: <<https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/12.PDF>>. Acesso em: 10. jul.2017.

PROSAVANA PD. Leaked ProSAVANA master plan confirms worst fears. **Grain**, 30 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.grain.org/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worstfears>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

RAPOSO. Evolution of Japan's foreign policy to Africa and the TICAD process. Lusíada. **Política Internacional e Segurança**, n. 2, 2009.

RODRIGUES, W.; VASCONCELOS, S. J.; BARBIERO, A. K. Análise da efetividade Socioeconômica do Proceder III no município de Pedro Afonso. **Pesquisa Agropecuária Tropical**, v. 39, n. 4, p. 301-306, out./dez. 2009.

SERRA, J. **Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SHANKLAND, A.; GONÇALVES, E. Imagining agricultural development in South-South Cooperation: the contestation and transformation of ProSAVANA. **World Development**, v. 81, p. 35-46, 2016.

SOARES DE LIMA, M. R. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

STAHL, A. K. **Trilateral Development Cooperation between the European Union, China and Africa: what prospects for South Africa?** South Africa: Stellenbosch University, 2012. Discussion Paper.

UN. **Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and Triangular Cooperation**. New York: United Nations High-level Committee on South-South Cooperation, 2012. Disponível em: <toolkit.undg.org/uploads/contents/1338317764.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2012.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 7, p. 1309-1326, 2007.

VINES et. al. **Mozambique to 2018: managers, mediators and magnates**. London: Chatham House Report, 2015.

WALDERSSE, V. Chinese and Brazilian private firms in Sub-Saharan Africa. **BRICS Policy Center**, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/publicacoes/interna/6824>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

Anexo – Lista de entrevistados

Entrevistados	Nacionalidade	Data	Local	Área	Instituição
1	Brasileiro	19 de abril de 2013	Lichinga, Moçambique	Entidade Executora	EMBRAPA
2	Brasileiro	27 de agosto de 2013	Brasília, Brasil	Entidade Executora	EMBRAPA
4	Moçambicano	22 de abril de 2013	Nampula, Moçambique	Entidade Executora	IIAM
6	Moçambicano	24 de abril de 2013	Nampula, Moçambique	Outras partes interessadas	Plataforma da Sociedade Civil de Nampula
7	Moçambicano	01 de junho de 2013	Maputo, Moçambique	Outras partes interessadas	Câmara de Comércio Moçambique Brasil
8	Brasileiro	27 de agosto de 2013	Brasília, Brasil	Órgão de Governo	ABC
9	Moçambicano	17 de maio de 2013	Maputo, Moçambique	Outras partes interessadas	LOZANE FARMS
10	Moçambicano	16 de maio de 2013	Maputo, Moçambique	Entidade Executora	IIAM
11	Moçambicano	18 de abril de 2013	Lichinga, Moçambique	Entidade Executora	IIAM
14	Moçambicano	18 de abril de 2013	Lichinga, Moçambique	Entidade Executora	EMBRAPA
15	Brasileiro	03 de maio de 2013	São Paulo, Brasil	Entidade Executora	FGV Projetos
16	Moçambicano	22 de abril de 2013	Nampula, Moçambique	Entidade Executora	IIAM
17	Moçambicano	24 de abril de 2013	Nampula, Moçambique	Órgão de Governo	MINAG
20	Moçambicano	23 de abril de 2013	Nampula, Moçambique	Órgão de Governo	CEPAGRI - Nampula
22	Moçambicano	23 de abril de 2013	Nampula, Moçambique	Órgão de Governo	MINAG
23	Moçambicano	19 de abril de 2013	Lichinga, Moçambique	Órgão de Governo	MINAG
24	Brasileiro	07 de junho de 2013	Maputo, Moçambique	Outras partes interessadas	CCIABM
25	Moçambicano	17 de abril de 2013	Maputo, Moçambique	Outras partes interessadas	FAO
26	Moçambicano	13 de junho de 2013	Maputo, Moçambique	Órgão de Governo	MINED
27	Brasileiro	07 de julho de 2012	Brasília, Brasil	Entidade Executora	ABC
28	Brasileiro	10 de maio de 2013	Maputo, Moçambique via SKYPE	Entidade Executora	FGV Projetos
29	Brasileiro		Maputo, Moçambique	Entidade Executora	FGV Projetos
30	Moçambicano	19 de abril de 2013	Lichinga, Moçambique	Entidade Executora	IIAM
31	Brasileiro	22 de abril de 2013	Nampula, Moçambique	Entidade Executora	EMBRAPA
34	Moçambicano	13 de junho de 2013	Maputo, Moçambique	Órgão de Governo	MINAG
37	Brasileiro	16 de abril de 2013	Maputo, Moçambique	Órgão de Governo	Embaixada do Brasil
38	Moçambicano	18 de março de 2013	Maputo, Moçambique	Outras partes interessadas	Universidade Politécnica
40	Brasileiro	09 de abril de 2013	Maputo, Moçambique	Entidade Executora	EMBRAPA
41	Brasileiro	15 de abril de 2013	Maputo, Moçambique	Outras partes interessadas	FIOCRUZ
42	Moçambicano	24 de abril de 2013	Nampula, Moçambique	Órgão de Governo	MINAG
43	Brasileiro	17 de abril de 2013	Maputo, Moçambique	Órgão de Governo	JICA
45	Moçambicano	10 de abril de 2013	Maputo, Moçambique	Outras partes interessadas	UNAC
46	Brasileiro	8 de agosto de 2012	Brasília, Brasil	Órgão de Governo	ABC
47	Brasileiro	12 de junho de 2013	Maputo, Moçambique via SKYPE	Entidade Executora	JICARS
50	Moçambicano	23 de abril de 2013	Nampula, Moçambique	Órgão de Governo	MINAG
53	Japonês	21 de junho de 2013	Maputo, Moçambique	Órgão de Governo	JICA
54	Japonês	22 de abril de 2013	Nampula, Moçambique	Entidade Executora	JICARS
55	Outra	04 de abril de 2013	Maputo, Moçambique	Outras partes interessadas	Terra Viva
56	Brasileiro	08 de março de 2013	Maputo, Moçambique	Órgão de Governo	ABC
57	Moçambicano	21 de maio de 2013	Maputo, Moçambique	Órgão de Governo	MINAG
59	Brasileiro	6 de julho de 2012	Brasília, Brasil	Órgão de Governo	ABC



TRATADOS DE INVESTIMENTOS BRASILEIROS: UM NOVO MODELO DE TRATADOS DE INVESTIMENTOS?¹

Nicolás Marcelo Perrone

Gustavo Rojas de Cerqueira César

O BRASIL E OS TRATADOS DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS

Finalmente, o Brasil tornou-se, formalmente, um ator no regime internacional de investimentos. Entretanto, sua participação segue sendo um caso peculiar dentro da arquitetura dos tratados de investimentos.

Ao longo da década de 1990, o Congresso brasileiro demonstrou forte resistência à ratificação de 14 tratados bilaterais de investimentos (TBI) assinados pelo Governo Fernando Henrique. A posição do Parlamento foi um reflexo de diversas resistências, tanto de ordem interna como externa (CAMPELLO; LEMOS, 2015, p. 22-24): i) ausência da participação das multinacionais atuantes no país e dos governos estaduais na negociação dos acordos; ii) impasse político nas negociações do Acordo Multilateral sobre Investimentos (MAI); iii) polêmicas decisões arbitrais adotadas por meio do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado; e iv) claros conflitos entre tradicionais cláusulas dos TBI (definição de investimento, conceito de desapropriação indireta e

1 Uma primeira versão deste artigo foi publicada em **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 128, jul./set. 2016.

mecanismo de solução de controvérsias) e os preceitos da Constituição brasileira.

Na medida em que uma minoritária oposição parlamentar à ratificação dos TBI, entretanto coesa, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), mostrou-se capaz de alongar o debate parlamentar, o Executivo optou por uma mudança de estratégia (CAMPELLO; LEMOS, 2015, p. 14-20). Particularmente os pontos iii) e iv) mostravam-se sensíveis para a preservação da estratégia de desenvolvimento produtivo brasileira, historicamente marcada pelo ativismo estatal, ameaçando a redução de seu espaço de política. Mais que um mecanismo de atração de investimentos, a ratificação dos TBI passou a ser encarada como uma tentativa de redução da autonomia estatal na condução do processo de reforma do Estado.

Dentro do Executivo, o Itamaraty manteve-se isolado na insistência da ratificação dos TBI assumidos pelo país, enquanto outros Ministérios, como os do Desenvolvimento, Fazenda e Casa Civil, passaram a promover, em cooperação com o Legislativo, reformas normativas unilaterais alternativas (WELSH; SCHNEIDER; RIMPFEL, 2014, p. 20-27). Buscou-se compatibilizar as preocupações estatais com a demanda por maior proteção aos investidores estrangeiros. Foram assinados diversos acordos de bitributação, com efeitos imediatos e tangíveis para o setor empresarial, e promulgados dispositivos constitucionais estipulando tratamento nacional aos investimentos estrangeiros e livre remessa de lucros. Novas oportunidades de investimento foram promovidas por meio de programas de privatização e concessão, bem como reforma na lei de arbitragem. O programa de privatização foi construído com uma clara preocupação com a redução de potenciais riscos para investidores estrangeiros. O governo federal ofereceu-lhes instrumentos e condições financeiras extremamente vantajosas, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para a aquisição dos ativos públicos. Concomitantemente, estas medidas foram acompanhadas da estabilização monetária e liberalização financeira, assim como uma maior abertura comercial.

O governo brasileiro decidiu aceitar a arbitragem internacional, mas restringida à esfera dos contratos. A partir da ratificação, apenas em

2002, da Convenção sobre o Reconhecimento e Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras, celebrada em 1958, em Nova Iorque, vem crescendo rapidamente a arbitragem internacional entre privados no Brasil. O Brasil já é o quarto país com o maior número de casos de arbitragem internacional de contratos junto à Câmara de Comércio Internacional (CCI), principal foro mundial, apenas atrás, respectivamente, dos EUA, da Alemanha e da França (ROVER, 2014).

Neste cenário, a imensa disponibilidade de recursos naturais, a retomada do dinamismo econômico e a própria dimensão do mercado interno foram suficientes para promover a atração de um expressivo volume de investimento estrangeiro direto (IED), consolidando-se, no século XXI, como quinto maior receptor mundial.

Passadas duas décadas desde a assinatura daqueles primeiros TBI, o Brasil voltou, recentemente, a assinar acordos de investimento, entretanto, em um novo contexto. Desde meados de 2000, o país também vem se posicionando como um importante emissor de IED. Os US\$ 316 bilhões em ativos no exterior constituem um volume expressivo, o segundo maior entre os países em desenvolvimento em 2014 (UNCTADSTAT, 2016)², gerando novos incentivos ofensivos para a negociação e ratificação de acordos de investimentos. A apreciação do real, a consolidação de um intenso processo de fusão e aquisição do empresariado nacional, a melhora das condições e ampliação do acesso ao financiamento (obtenção do grau de investimento e forte expansão dos financiamentos do BNDES), o dinamismo do mercado interno, entre outros, foram importantes alicerces econômicos para a expansão do IED brasileiro (VALOR ECONÔMICO, 2009, p. 6-19).

Recentemente, o país assinou tratados com países que receberam importantes investimentos brasileiros ou que são potenciais destinos. Esses tratados vêm atraindo a atenção de diversos profissionais e acadêmicos devido à inclusão de mecanismos inovadores de cooperação e facilitação de investimentos, assim como pela omissão de provisões tradicionalmente contempladas nos TBI, como o “tratamento justo e

2 A China possui o maior estoque de IED no exterior entre os países em desenvolvimento, sendo US\$ 1,55 trilhão provenientes de Hong Kong e outros US\$ 1,08 trilhão do restante da China. Indonésia (US\$ 253 bilhões) e Índia (US\$ 252 bilhões) seguem o Brasil no ranking.

equitativo”, a expropriação indireta e o mecanismo de arbitragem investidor-Estado.

Trata-se de uma mudança dramática com relação aos padrões normativos vistos nas principais negociações em curso, incluídos os acordos megarregionais Parceria Transpacífica (TPP) e Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), o que nos faz perguntar até que ponto os acordos brasileiros não constituiriam um novo modelo de tratado de investimento senão, mais bem, integrariam uma política alternativa de IED. Buscando explorar esta questão, devemos observar com maior atenção a economia política e os arcabouços institucionais que estão por trás desses novos acordos.

O NOVO MODELO DE TRATADO DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO BRASIL: PASSADO, PRESENTE E FUTURO

Ao menos desde a expropriação dos ativos da Petrobras na Bolívia, em 2006, o governo brasileiro vem dispensando claros esforços para a construção de uma nova postura diante dos acordos de investimento, contemplando pragmaticamente as limitações legais e políticas identificadas no passado. A partir da crise argentina de 2001, vem sendo registrado forte aumento do número de litígios em investimentos e crescente questionamento de suas sentenças, confirmando as preocupações prévias brasileiras quanto ao mecanismo de arbitragem investidor-Estado e os riscos que poderiam vir a representar para a preservação da soberania nacional.

Ao mesmo tempo, ao longo da última década, o Brasil intensificou seus esforços por diversificar mercados e fluxos comerciais e de investimento como forma de preservação de sua autonomia (VIGEVA-NI; CEPALUNI, 2007). Nesse contexto, as elevadas taxas de crescimento dos países em desenvolvimento e o processo de consolidação de seus mercados foram interpretados como uma oportunidade para a implantação de uma estratégia de diversificação de mercados externos, fortalecendo a transcendência e o papel indutor da cooperação sul-sul na política exterior e comercial brasileira (GARCIA, 2012).

Em linha com este movimento, em 2007, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), conselho interministerial da Presidência da República encarregado da definição de diretrizes e da coordenação de ações da política comercial, estabeleceu linguagens alternativas para as cláusulas centrais dos tradicionais TBI. Entretanto, foi apenas em 2012, após a conformação do Grupo Técnico de Estudos Estratégicos, destinado a propor recomendações de política comercial específicas para parceiros da Ásia, África e América Latina, quando avanços mais significativos passaram a ser notados.

Liderado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), mas integrado por diversos outros ministérios e agências governamentais, como o Itamaraty, o BNDES e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), o grupo logrou elaborar, em 2013, uma nota conceitual com os pilares do que viria a ser o futuro modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). A proposta nutriu-se de subsídios de importantes organismos internacionais em diversas áreas, como as recomendações da Unctad no que se refere à promoção de investimentos e as da OCDE em relação à comunicação com os investidores — *one stop shop*, incorporando *benchmarkings sobre esses temas*. Internamente, importantes associações empresariais, como a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), tiveram uma ativa participação na discussão da proposta.

Os primeiros sinais de abertura de negociações foram destinados à América do Sul, onde se encontra localizado o maior número de unidades de empresas brasileiras no exterior. Negociações no âmbito do Subgrupo de Trabalho 12 do Mercosul foram iniciadas ainda no Governo Lula, em 2010, com base em proposta brasileira centrada na promoção e cooperação, mas foram paralisadas após resistência argentina em avançar nesses temas³. Ante esta oposição inicial, o Brasil optou, a partir

3 Apesar do Governo Cristina Kirchner se haver indisposto a discutir a proposta brasileira de acordo de investimentos com arbitragem Estado — Estado no âmbito do Mercosul, renovou, sem modificações, seus tradicionais TBI com os países desenvolvidos, mantendo o Centro Internacional para a Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID) como órgão de solução de controvérsias, apesar dos diversos e questionados litígios enfrentados pelo país junto ao órgão. O governo argentino também renovou seus acordos de bitributação,

de 2013, por deslocar sua agenda negociadora para a África, onde os investimentos e a presença comercial brasileira registraram importante expansão durante os últimos anos. Os primeiros ACFIs foram assinados com Angola, Moçambique e Malawi⁴, acompanhados da abertura de novas frentes de negociação junto à Argélia, Marrocos, África do Sul e Tunísia.

Posteriormente, o Brasil voltou a direcionar suas atenções para a América Latina, concentrando seus esforços na construção de pontes de convergência com os países da Aliança do Pacífico, destino majoritário dos investimentos brasileiros na região nos últimos anos. Os ACFIs assinados recentemente com México, Colômbia, Chile e Peru representam importantes iniciativas nessa direção. Igualmente, seguem avançadas as negociações com a República Dominicana e, com assunção do novo governo argentino, foi apresentada uma nova proposta no âmbito do Mercosul⁵. A construção de um regime regional de investimentos, em momento de renovada expectativa de avanço das negociações entre o Mercosul e a União Europeia (UE), busca tanto fomentar a constituição de cadeias produtivas regionais como fortalecer a posição negociadora do bloco diante de seu principal investidor estrangeiro⁶. A paralisia das negociações do TTIP eleva o caráter estratégico das negociações Mercosul-UE.

Desde 2011, quando tanto a economia nacional como o comércio mundial passaram a apresentar gradual desaceleração, os fluxos líquidos de investimentos brasileiros ao exterior vêm sendo recorrentemente negativos. Paralelamente, Chile e México vêm despontando como prin-

com algumas modificações. Entretanto, o entendimento tributário com o Brasil não foi renovado, expondo o crescente número de empresas brasileiras na Argentina a tratamento tributário discriminatório.

4 A versão oficial desses tratados pode ser encontrada em <http://www.itamaraty.gov.br>. Traduções não oficiais em inglês podem ser encontradas em <http://www.iisd.org/publications/side-side-comparison-brazil-mozambique-and-brazil-angola-cooperation-and-investment>.

5 As negociações para um acordo regional de investimentos do bloco foram retomadas no segundo semestre de 2015. Argentina busca encontrar uma maneira de que a cláusula de NMF não repercuta nos direitos e obrigações que o país possui com os 55 TBI assinados com sócios extrarregionais.

6 O Brasil responde pelo segundo maior estoque de IED europeu fora do Velho Continente, apenas inferior aos Estados Unidos (EUROSTAT, 2017).

cipais emissores de IED na América Latina. Como explicitado por diplomatas brasileiros⁷, o Brasil busca instrumentalizar seus tratados de investimento não apenas como forma de proteger seus investimentos no exterior, senão, também, de recuperar sua capacidade de iniciativa como emergente exportador de capital. A estratégia consiste em ressaltar, particularmente, as diferenças entre as políticas de investimento do Brasil e da China destinado aos países da África e da América Latina⁸.

A ideia de cooperação e reciprocidade permeia a estrutura dos ACFIs, buscando compatibilizar as necessidades dos investidores com o desenvolvimento de uma dinâmica agenda cooperativa de longo prazo. Assim, busca-se reduzir as assimetrias entre as obrigações e os direitos existentes entre os investidores e Estados receptores, tão notórias nos tradicionais TBI.

A própria definição de investimento privilegia relações duradouras e vinculadas ao sistema produtivo, excluindo títulos públicos, empréstimos governamentais e investimentos de portfólio do escopo do entendimento⁹. Por sua vez, os últimos entendimentos assinados com países da Aliança do Pacífico trazem inovações à política comercial brasileira ao incorporar à definição de investimento os direitos de pro-

7 Conferência de imprensa do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, Brasília, 26 de março de 2015, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=pvJ1MDbV9g0>>.

8 Apesar de sua menor dimensão, o perfil dos investimentos brasileiros na África é particularmente semelhante ao dos chineses, concentrando-se nos setores de mineração, petróleo e construção civil (CIRERA, 2013, p. 18-19). Tanto o Brasil como a China concentram a metade de suas exportações para a África em apenas três parceiros: Sacu, Nigéria e Gana. Entretanto, há maior alinhamento da oferta de cooperação técnica chinesa com os mercados de destino de suas exportações e IED no continente do que no caso do Brasil (CIRERA, 2013, p. 13-17). Sobre as diferenças entre os padrões dos acordos de investimento assinados por Brasil e China com países africanos, consultar Garcia (2016).

9 Os investimentos em serviços financeiros encontram-se excluídos do acordo bilateral com o Chile, os quais deverão ser cobertos por futuro protocolo adicional bilateral a ser negociado. Os serviços financeiros tampouco foram incluídos no Protocolo sobre o Comércio de Serviços entre Mercosul e Chile, vigente bilateralmente desde 2011. O Brasil veio a ratificar, apenas em março de 2016, o Protocolo do Gats sobre serviços financeiros, vigente desde 1999 (PONTES, 2016). A abertura controlada do setor é vista pelas autoridades brasileiras como essencial para a preservação de prudente grau de autonomia da gestão macroeconômica e manutenção da estabilidade financeira. Prova disso é que os acordos de investimentos brasileiros preservam espaço para a execução de medidas econômicas macroprudenciais.

priedade intelectual, vinculando-os com outras agendas de negociação ainda pouco exploradas pelo Brasil.

Os tratados brasileiros invocam os melhores esforços das partes para o cumprimento de diretivas sobre responsabilidade social e corporativa que buscam promover o respeito aos direitos humanos e o compromisso com o desenvolvimento sustentável, fortalecendo capacidades e a formação da mão de obra local. Os acordos assinados com a Colômbia e o Chile avançam nestas questões, eximindo do entendimento investimentos realizados com capitais de origem ilícita e proibindo a redução dos padrões trabalhistas, ambientais e de saúde como forma de promoção de investimentos. Ainda que estas disposições não sejam diretamente passíveis de arbitragem, o devido cumprimento das legislações nacionais sobre estes temas é uma obrigação¹⁰ monitorada pelo Comitê Conjunto, fortalecendo o espírito do discurso diplomático brasileiro, que alega promover o desenvolvimento compartilhado sem ambições neoimperialistas.

Diferentemente dos tradicionais TBI norte-sul, os acordos brasileiros incluem agendas temáticas de cooperação e facilitação de investimentos que buscam superar limitações estruturais comuns às economias em desenvolvimento que implicam em custos significativos para as atividades empresariais, como frequências aéreas, transferências de divisas, concessões de visas, certificações técnicas e ambientais (MOROSINI; BADIN, 2016, p. 11). Estas iniciativas visam fortalecer a capacidade institucional dos países destinatários dos investimentos, incentivando a transferência de tecnologias entre as partes e um maior alinhamento da cooperação técnica com os interesses do setor privado¹¹. Além de possibilitar externalidades positivas nos países receptores, estas agendas

10 Em setembro de 2015, o juiz Carlos Alberto Frigieri, da 2ª Vara do Trabalho de Araraquara (SP), atendendo a ação movida pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), emitiu sentença condenando o Grupo Odebrecht ao pagamento de R\$ 50 milhões de indenização por danos morais coletivos por trabalho escravo, aliciamento e tráfico internacional de pessoas em obras de construção de uma usina de cana-de-açúcar em Angola, na África. Trata-se da maior condenação por trabalho escravo do MPT.

11 A falta de mão de obra qualificada, deficiências de transporte e infraestrutura e risco regulatório em licitações e concessões são os principais obstáculos apontados pelas empresas brasileiras para a expansão de seus investimentos na África (IGLESIAS; COSTA, 2011, p. 36-42). No caso da América do Sul, os principais obstáculos mencionados pelas empresas brasileiras referem-se à regulação de preços e legislação tributária e trabalhista (CNI, 2015, p. 61).

podem gerar novos negócios e elevar a competitividade das atividades desenvolvidas pelas empresas brasileiras, favorecendo-as na disputa por recursos e investimentos no exterior.

De fato, a forma como o Brasil encara sua política de IED é bastante diferente da narrativa usual do regime internacional de investimento, o qual descreve os TBI como um mecanismo de promoção do império da lei e de respeito aos direitos de propriedade nos países em desenvolvimento. Em contraste, a agenda brasileira se centra na consolidação das relações econômicas com seus sócios e no estabelecimento de mecanismos políticos de promoção dos fluxos recíprocos de IED. A análise dos tratados confirma que, enquanto a proteção do IED constitui um ponto central nos tradicionais TBI, a proposta brasileira poderia oferecer alternativas mais eficientes que aquelas apresentadas pelo modelo estadunidense e europeu para a promoção de IED, mitigação de riscos e prevenção de disputas.

Os ACFIs fortalecem a política interestatal no marco dos IED. O Brasil afirma que os acordos de investimentos devem ser norteados por um diálogo intergovernamental constante, base para a promoção e mitigação de riscos dos investimentos, e pelo respeito às legislações nacionais. O ponto central do modelo brasileiro não reside na arbitragem, como usual nos TBI, mas em sua governança institucional, ponto geralmente ausente nos tradicionais TBI.

O Comitê Conjunto e os Pontos Focais (*foreign investment ombudsperson*) são as instituições centrais da governança dos acordos. O Comitê está encarregado de monitorar periodicamente a execução do acordo, promover e divulgar oportunidades recíprocas de investimento, resolver conflitos e prevenir disputas. Trata-se de uma espécie de conselho de administração do acordo que, diferentemente do arcabouço previsto nos acordos de livre comércio dos Estados Unidos (EUA) ou do Canadá, onde a atuação das Comissões Conjuntas se restringe às funções de secretariado, está incumbido de desempenhar papel proativo decisivo para processo de execução do acordo (MONEBHURRUN, 2016, p. 6).

Mediante convocatória formal ou aprovação de solicitação cursada ao governo, abre-se a possibilidade da participação do setor privado

e da sociedade civil nas discussões do Comitê, inclusive em negociações diretas para a prevenção de conflitos (MONEBHURRUN, 2016, p. 7-9). A possibilidade da presença da sociedade civil na governança permitiria uma maior democratização e transparência do processo de construção das normas do regime. Ao mesmo tempo, implicará no desafio de promover um permanente diálogo sobre como construir uma adequada proteção aos investidores que não se apoie na redução de riscos à custa do interesse público. A ausência de referências à expropriação indireta permite a manutenção de significativo espaço de política.

Por sua vez, os Pontos Focais, inspirados na experiência sul-coreana (NICOLAS; THOMSEN; BANG, 2013), encarregar-se-iam de fomentar a interação corrente entre os investidores e as distintas agências governamentais, tanto do país receptor como emissor, ofertando, em tempo oportuno e de forma clara, informações e regulamentos aplicáveis a projetos específicos. Eles também estão incumbidos de encaminhar as reclamações dos investidores, reduzindo possíveis assimetrias de informação. Deverão trabalhar de forma mancomunada com o Comitê Conjunto, particularmente no cumprimento das obrigações de transparência, como as de dar publicidade antecipada às medidas regulatórias e conceder, às pessoas interessadas e à outra Parte, oportunidade razoável de comentar as medidas propostas. No caso do Brasil, o *ombudsman* será estabelecido na Camex, buscando facilitar a interação interinstitucional para construção de instância de interlocução permanente entre o Governo brasileiro e o setor privado para apoiar a internacionalização das empresas brasileiras¹².

A limitação da arbitragem à esfera interestatal, prevista nos acordos, constitui uma solução consistente com o paradigma da retomada parcial do controle estatal sobre os fluxos de IED, protegendo as relações oficiais de potenciais danos causados por disputas inconsistentes iniciadas por investidores. Outros países, como África do Sul e Índia, também vêm restringindo seus recentes acordos de livre comércio e investimento à arbitragem interestatal (JANDHYALA, 2015; SINGH; ILGE, 2016). A recente assinatura de acordo bilateral entre Brasil e Índia fortalece aliança entre importantes países em desenvolvimento que

12 Meta estipulada no Plano Nacional de Exportações 2015-2018 do MDIC.

buscam reequilibrar, em termos mais equitativos, direitos e obrigações no relacionamento Estado-investidor (PEACOCK; SURTANI; VENUGOPAL, 2016).

Ainda que o foco dos ACFIs, centrado na prevenção de disputas, possa oferecer uma resposta mais rápida e menos custosa aos investidores, a falta de harmonização dos padrões normativos dos capítulos de solução de controvérsias implicará em futuros custos para a administração dos acordos, ainda que salvaguardados dos efeitos da cláusula de Nação Mais Favorecida. Além disso, não está claro qual será o perfil dos *onmbusmen*, a dinâmica de interação que construirão com as empresas e dentro da Camex¹³. Igualmente, a composição oficial dos Comitês Conjuntos, seu grau de permeabilidade ao setor privado e à sociedade civil e dinâmica no encaminhamento de potenciais conflitos constituem questões cruciais ainda em aberto.

CONCLUSÕES: PERSPECTIVAS

Com seu modelo de acordo de investimentos, o Brasil planeja continuar fazendo o que tem feito há décadas: representar os interesses de suas empresas como interesses nacionais, participando ativamente do desenho de suas estratégias de negócio e financiamento de projetos de internacionalização. Os ACFIs respondem ao modelo do capitalismo brasileiro, onde o Estado segue desempenhando um importante papel, apesar dos atuais desafios fiscais encarados pela economia brasileira. Quando recuperada a sustentabilidade fiscal, é provável que passemos a ver um maior ativismo oficial na negociação de acordos de bitributação com países desenvolvidos¹⁴, particularmente com os EUA, atualmente,

13 O recente transpasso da Camex e da Apex para a esfera do Itamaraty abre uma série de novos questionamentos de ordem institucional (FONTOURA COSTA; ROCHA GABRIEL, 2016).

14 Chama a atenção o fato de que cinco entre as sete principais recomendações de políticas de apoio e facilitação aos investimentos brasileiros no exterior estejam diretamente vinculadas às questões tributárias. A ampliação do apoio diplomático junto aos governos receptores e a celebração de acordos de investimento situam-se, respectivamente, na quinta e sétima posição na ordem de prioridades na visão dos empresários brasileiros. Entretanto, parece haver uma clara diferenciação na ordem dessas preferências segundo os destinos desses investimentos. Enquanto os entendimentos de bitributação dominam a ordem de prioridades com relação aos países desenvolvidos, que possuem, geralmente, uma alta carga tributária, a

principal mercado externo dos manufaturados brasileiros e crescente destino de seus investimentos¹⁵. Já há um esboço de acordo de bitributação elaborado no âmbito do Fórum de CEOs Brasil – EUA (MEACHAN, 2014, p. 10-11).

Em síntese, pode-se dizer que os ACFIs são parte de uma política alternativa de IED. Estes tratados vão além de seus textos. Na concepção brasileira, os Estados possuem maior poder sobre os investidores estrangeiros e suas atividades. Ao contrário de outros países, a ausência da vigência prévia de TBI não implica em perda de reputação. Trata-se de uma oportunidade para constituir-se em um interessante laboratório para o desenvolvimento de uma nova geração de políticas, em linha com as diretrizes propostas pela UNCTAD (2015, p. 119-174).

Este laboratório seria não apenas o resultado da política brasileira, mas, também, de seus intercâmbios com outros países. A notória assimetria de poder e dos fluxos de investimento recíprocos (com exceção de México e Chile) se vê refletida na estrutura dos acordos assinados. Por um lado, nota-se, claramente, uma menor ênfase em definições e procedimentos nos acordos com países africanos, onde há maior desenvolvimento dos capítulos referentes à cooperação e facilitação de investimentos. Por outro lado, os entendimentos com os países da Aliança do Pacífico apresentam maior detalhamento dos capítulos referentes à definição de investimento, cláusula de Nação Mais Favorecida, transferência de divisas e critérios e procedimentos de arbitragem. Conversas mantidas com negociadores dos países da Aliança do Pacífico apontam que vários desses pontos, que merecem destacado peso dentro do padrão normativo estadunidense, compartilhado por estes países, teriam partido de propostas apresentadas ao Brasil, não o contrário. Ainda nessa linha de evolução, poderíamos imaginar o estabelecimento do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) do Mercosul como possível instância de apelação de solução

agenda preferencial identificada na relação com os países em desenvolvimento, com menor carga tributária, são os acordos de investimento (ver CNI, 2013).

15 Segundo Cavalcante (2016, p. 202-203), entre 2000 e 2015, a razão entre o estoque de investimentos estadunidenses no Brasil e o estoque de investimentos brasileiros nos EUA evoluiu de 41/1 para 2,5/1. O Brasil foi o Brics que mais investiu nos EUA entre 2010 e 2012. O estoque de investimentos mexicanos nos EUA é o maior entre os países em desenvolvimento (APEX, 2015, p. 8-9).

de controvérsias de um eventual acordo regional, inovação institucional em linha com os recentes acordos de investimento.

O que está por ver-se é se a visão brasileira se manterá como peculiaridade de um país ou se a emergência dessa alternativa poderá ter um impacto sistêmico sobre a governança global das IED, a qual ainda carece de regime multilateral. Seu futuro, provavelmente, dependerá tanto do êxito da implementação dos ACFIs como das crescentes reações contrárias ao mecanismo de arbitragem investidor-Estado.

REFERÊNCIAS

APEX-BRASIL. **Brazil - US Investments Map**: enhancing the bilateral economic partnership. Brasília: Brazilian Trade and Investment Promotion Agency (APEX-BRASIL). Disponível em: <<http://arq.apexbrasil.com.br/portal/Brazil-US-InvestmentsMap.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

CAMPELLO, D.; LEMOS, L. The non-ratification of bilateral investment treaties in Brazil: a story of conflict in a land of cooperation. **Review of International Political Economy**, v. 22, n. 5, p. 1-32, 2015. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/daniela.campello/files/CampelloLemos-RIPE.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

CAVALCANTE, P. M. Investimentos estrangeiros: desafios em via de mão dupla. In: GONÇALVES, S. S. (Org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016. p. 201-236.

CIRERA, X. The economic engagement footprint of rising powers in Sub-Saharan Africa: an analysis of trade, foreign direct investment and aid flows. **Evidence Report**, Institute of Development Studies. Brighton, n. 43, 2013. Disponível em: <<http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3207/ER43%20Final%20Online.pdf;jsessionid=F5AF1047E-103824F47A97C2632F386CC?sequence=1>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Interesses da indústria na América do Sul**: investimentos. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://negint.cni.org.br/negint/usuario/detalhePublicacao.faces?codPub=281>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. **Relatório dos investimentos brasileiros no exterior 2013:** recomendações de políticas públicas para o Brasil. Brasília, 2013. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/01/16/429/20140116145719451313i.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2016.

EUROSTAT (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA). **Foreign direct investment statistics 2016.** Bruxelas, 2017. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Foreign_direct_investment_statistics#Further_Eurostat_information>. Acesso em: 9 jan. 2017.

FONTOURA COSTA, J. A.; ROCHA GABRIEL, V. D. A mudança de competência da APEX e seus efeitos sobre o ombudsman de investimentos. **Pontes.** Genebra, v. 12, n. 9, p. 4-7, 2016. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/sites/default/files/review/pontes12-9.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

GARCIA, A. E. S. **BRICS na África:** mais do mesmo? Um estudo comparativo dos acordos de investimento dos BRICS com os países africanos. Rio de Janeiro: Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS). Disponível em: <http://www.pacs.org.br/files/2016/04/Publicacao-Africa-BRICS-PT_BR.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula:** uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. 2012. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2012.

IGLESIAS, R. M.; COSTA, K. O investimento direto brasileiro na África. **Textos CINDES.** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), n. 27. 2011. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=7&view=finish&cid=616&catid=7>. Acesso em: 28 mar. 2016.

JANDHYALA, S. Bringing the state back in: India's 2015 model BIT. **Columbia FDI Perspectives.** New York: Columbia Center on Sustainable Investment, n. 43, 2015.

LIRA RACHED MORAIS PAVÃO (Advogados associados). **O Brasil na arbitragem internacional.** 2010. Disponível em: <<http://www.liraa.com.br/conteudo/738/o-brasil-na-arbitragem-internacional>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

MEACHAN, C. Brazil's economic identity: motivations and expectations. **Report of the CSIS Americas Program**, Center for Strategic and International Studies, Washington, July 2014.

MONEBHURRUN, N. novelty in international investment law: the Brazilian agreement on cooperation and facilitation of investments as a different international investment agreement model. **Journal of International Dispute Settlement**. Oxford, p. 1-22, 2016. Disponível em: <<http://jids.oxfordjournals.org/content/early/2016/01/12/jnlids.idv028.full.pdf+html>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

MOROSINI, F.; BADIN, Michelle R. S. ACFI: o que está por trás dessa inovação regulatória? **Pontes**. Genebra, v. 12, n. 1, p. 9-12, 2016. Disponível em: <http://www.ictsd.org/sites/default/files/review/Pontes_12-1.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2016.

NICOLAS, F.; THOMSEN, S.; BANG, M-H. Lessons from Investment Policy Reform in Korea. **OECD Working Papers on International Investment**. OCDE, Paris, n. 02, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k4376zqcpf1-en>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

PEACOCK, N.; SURTANI, D.; VENUGOPAL, K. **India and Brazil conclude negotiations of Bilateral Investment Treaty**. Arbitration Notes, 05 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://hsfnotes.com/arbitration/2016/12/05/india-and-brazil-conclude-negotiations-of-bilateral-investment-treaty/#page=1>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

PORTAL PONTES. **Brasil ratifica protocolo do GATS sobre serviços financeiros**, 30 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/brasil-ratifica-protocolo-do-gats-sobre-serviços-financeiros>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

ROVER, T. **Arbitragem no Brasil cresce 47% em quatro anos**. Portal Consultor Jurídico, 10 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-abr-10/casos-arbitragem-brasil-crescem-47-quatro-anos-aponta-pesquisa>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

SINGH, K.; ILGE, B. **Rethinking bilateral investment treaties: critical issues and policy choices**. Amsterdam: Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), 2016. Disponível em: <<http://www.somo.nl/news-en/rethinking-bilateral-investment-treaties-critical-issues-and-policy-choices>>. Acesso em: 1 abr. 2016.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **World Investment Report 2015**: reforming international investment governance. Genebra: UNCTAD, 2015. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2016.

_____. **Foreign direct investment**: inward and outward flows and stock 1980 – 2014. Genebra, 2016. Disponível em:

<<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

VALOR ECONÔMICO. **Multinacionais brasileiras**. 2009. Disponível em: <<http://www.revistavalor.com.br/home.aspx?pub=3&edicao=3>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

WELSH, N. A., SCHNEIDER, A. K.; RIMPFEL, K. Using the theories of exit, voice, loyalty, and procedural justice to reconceptualize Brazil's rejection of bilateral investment treaties. **Journal of Law & Policy**. Saint Louis, 45, p. 105-143, 2014. Disponível em: <http://openscholarship.wustl.edu/law_journal_law_policy/vol45/iss1/10>. Acesso em: 30 mar. 2016.

EL ROL DE CHINA EN LA ESTRUCTURA DE POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA (2000-2016)¹

Alejandro Cesar Simonoff

Desde los años ochenta, con la llegada de la democratización, la Argentina desarrolló estructura de vinculaciones con el mundo con Washington y Brasilia como vértices, junto con Buenos Aires, de forma triangular, la irrupción creciente de China, durante los últimos tiempos plantea desafíos a ese diseño.

Si bien estos ejes fueron característicos de la Guerra Fría y dónde China Popular jugó claramente un rol horizontal, pero a partir de los cambios generados tras el fin del mundo bipolar y su ascenso económico, ¿puede instituirse como uno compensador o asimétrico?²

Dada la variedad de planos, y la imposibilidad de abarcarlos a todos en este texto, no concentramos en analizar sólo algunos, como la inserción económica internacional del país y la crisis financiera internacional, y los vínculos con la región y el MERCOSUR.³

1 Este trabajo es una actualización y ampliación de nuestro trabajo (SIMONOFF, 2016).

2 Estas categorías de los tres ejes las tomamos de Roberto Russell (2001, p. 122). Si bien este esquema estuvo referido a la guerra fría, el eje asimétrico relacionado con Estados Unidos y su pretensión hegemónica instrumentada a través del disciplinamiento de las políticas externas latinoamericanas y la expansión de sus intereses económicos e influencia cultural (RUSSELL, 2001, p. 129). Para disminuir esa tensión los gobiernos de ese entonces constituyeron las búsquedas de estrategias compensadoras con Europa Occidental y el Bloque Socialista; y estrategias horizontales con aquellos países con iguales capacidades y potencialidades, como los de la región y del Tercer Mundo; la diversificación del comercio exterior como motor del desarrollo y la política territorial.

3 Por una cuestión de espacio no analizaremos los temas vinculados a la multilateraliza-

Las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner y la de Mauricio Macri se han posicionado frente al fenómeno de diversos modos y es lo que exploraremos en este trabajo. Mientras que durante el primero, la firma de la Asociación Estratégica Integral (AEI) causó un intenso debate en torno a los efectos que podría producir en nuestra inserción internacional, y no menos significativo resultan los intentos de revisión de este por parte del segundo.

NUEVO MILENIO: EL CLIVAJE DE LAS ESTRATEGIAS

Con el abandono del siglo XX la relación entre China y la región en general se profundizó:

[...] cada vez más la mutua confianza en lo político, se ahonda de continuo la cooperación en las áreas económico comercial, científico-tecnológica, cultural y educacional, entre otras y se brindan un apoyo recíproco y una estrecha colaboración en los asuntos internacionales, de manera que se viene configurando un flamante panorama caracterizado por el desarrollo omnidireccional, multifacético y de múltiples niveles de las relaciones entre ambas partes. (GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, 2008).

Esta mayor intensidad en las relaciones se fundamentó en el camino de crecimiento que llevó adelante el gigante asiático desde fines de los setenta, al contrario la Argentina padeció la crisis más profunda de su historia, lo cual en principio pudo haber afectado su inserción internacional. Este sube y baja fue caracterizado por el sinólogo argentino, Eduardo Oviedo, del siguiente modo:

[...] Argentina perdió poder económico relativo, y China incrementó las asimetrías, conformando una relación norte sur desde 1999 — año en que China ingresó al oligopolio de poder o Nor-

ción de la agenda de seguridad, a la Deuda Externa y a la Cuestión Malvinas, donde China ocupó un lugar importante.

te desarrollado —, además de descender posiciones como socio comercial de China en Latinoamérica. (OVIEDO, 2015, p. 83).

Pero estas pérdidas no impidieron que la Argentina fuera un destino importante de presidentes y premieres chinos con cuatro visitas, detrás de Brasil y Chile y en un pie de igualdad con Cuba en el lapso que medió entre 2000 y 2015 (DUSSEL PETERS, 2015).

A pesar de los lineamientos confusos de la política externa del gobierno de Fernando De la Rúa, fue en ese momento cuando se inició una fase de intensificación de relaciones con Beijing, el comercio entre ambos se duplicó con respecto a la década anterior y desde entonces no paró de crecer (ZUAZO; ROHMER, 2014, p. 16). Se llevaron adelante visitas presidenciales recíprocas, entre Fernando De la Rúa (2000) y Hu Jintao (2001) y se firmaron diversos acuerdos en materia de cooperación tecnológica, biotecnología, asistencia legal en temas civiles y comerciales, el más destacado fue el Bilateral de Adhesión de China a la OMC (2000).⁴

El colapso de la convertibilidad en diciembre de 2001 tuvo también un impacto en la política exterior de los gobiernos posteriores a la crisis, pero el ascenso de la importancia de Beijing fue constante.⁵

DE LA CRISIS LOCAL A LA GLOBAL: LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN ARGENTINA ANTE EL ASCENSO DE CHINA (2002-2008)

A los fines de un análisis más específico realizaremos una presentación general y luego nos referiremos a las estrategias del modelo de inserción internacional y hacia la región.⁶

Las estrategias adoptadas por los sucesivos gobiernos desde 2001 frente a los desafíos que implicaron las principales cuestiones naciona-

4 Según Cesarín este acuerdo estableció desgravaciones arancelarias para productos argentinos así como el mantenimiento de instrumentos de protección sobre importaciones chinas por parte de Argentina, acordes a las normas establecidas por la OMC. (CESARÍN, 2008, p. 4).

5 La crisis de 2001 profundizó el quiebre del modelo de relación privilegiada con Estados Unidos inaugurada en la década anterior; por los cambios en la políticas de este ante los Organismos Multilaterales de Crédito y la Guerra contra el Terrorismo, y por parte de Brasil su reposicionamiento global.

6 Véase Gráfico 1.

les e internacionales no podríamos suponer la existencia de una continuidad ante el cambio de modelo económico y de inserción que obedeció a la propia supervivencia del Estado-Nación y la sociedad argentina.



Mientras Argentina salió de la crisis, China atravesó una década a cargo de Hu Jintao (2003-2013), y se convirtió en la segunda economía del mundo, con unos 7.318 mil millones de dólares de PBI, “por factores como la mano de obra de bajo costo y una moneda devaluada que se mezcló con el crecimiento económico entre el 2003 y 2007” (FLOR CRUZ, 2012).

Esta nueva posición económica internacional fue acompañada por su política exterior, caracterizada por el cierre del “siglo de humillaciones”, caracterizada por una cultura de la armonía que reconoció “el gran renacimiento de la nación”. (MONCADA DURRUTI, 2011, p. 10). La idea de la armonía reflejó una forma de proyección internacional basado en el aporte de un nuevo estilo de gobernanza global dentro de la estrategia de los “28 caracteres”. La paz y la estabilidad resultaron centrales en el rol que China buscó en el mundo. Su influencia ha crecido aún más por la crisis de 2008 en donde las economías más importantes de occidente sufrieron fuertemente el cimbronazo, y ubicaron a Beijing en un lugar de actor privilegiado en el escenario internacional para el logro de esos objetivos.

Esta crisis obligó a cierta reorientación del modelo económico chino, priorizando el crecimiento interno, a través del aumento de consumo y la inversión en regiones hasta ahora desfavorecidas por el crecimiento.

En 2013 Xi Jinping asumió el liderazgo en el PCCh y anunció el llamado “sueño” chino”. Se presentó como una síntesis de las acciones llevadas adelante por Mao y Deng, aprovechando sus virtudes y desechando sus defectos, representando un gran desafío para el nuevo elenco gobernante. Consistió en tres objetivos básicos (reorientar las pautas de crecimiento, atender los problemas ambientales y convertir a China en un país de renta media)⁷.

En gran parte de su fase de crecimiento China fue receptora de IED, sin embargo en los últimos años se convirtió también en un exportador de ellas.⁸ Según Sevares al comienzo del nuevo milenio la inversión externa de China representaba el 2% de la que recibía del exterior en su territorio, en 2013 llegó al 80%, sus destinos principales fueron Hong Kong, América Latina, Canadá, Australia y Estados Unidos (SEVARES, 2015b, p. 38).

Modelo económico y de inserción

Desde el fin de la convertibilidad, *la Argentina se fue alejando del paradigma económico neoliberal por otro más heterodoxo*, que algunos lo denominan neodesarrollista.⁹

Los principales rasgos del modelo impulsado por el gobierno se sustentaron a un tipo de cambio competitivo, la utilización de la capacidad ociosa y los precios de los commodities se pudo entrar en una fase de crecimiento económico.

La falta de acceso a los mercados internacionales — producto del default —, fue suplida tanto por la recuperación de las instalaciones industriales, como por el doble superávit en materia fiscal y en los intercambios comerciales con el mundo.¹⁰

7 Los datos los hemos extraído de Ramírez Ruíz (2014).

8 Es muy difícil establecer a cuánto asciende el total de inversiones chinas en el mundo, ya que gran parte de ella se instrumenta a través de paraísos fiscales, según algunos cálculos ascenderían a unos 644 mil millones de dólares y ocupando el 14º lugar.

9 Este modelo se apartó del promocionado desde los centros de poder mundial, precisamente esta cuestión hace al tercer elemento de la caracterización de la Autonomía Heterodoxa (PUIG, 1984, p. 68).

10 Al momento del inicio de la crisis de 2008, la capacidad ociosa se había agotado y había evitado la necesidad de capitales para el crecimiento y el doble superávit, a medida que el

En este periodo se produjo en 2004 la visita de Hu Jintao a nuestro país, y también Brasil, se firmaron acuerdos con China reconociéndole el carácter de economía de libre mercado y se suscribió un memorándum de comercio e inversiones. Este último tuvo como base el:

[...] establecimiento y desarrollo de una relación estratégica entre las dos naciones, ambas deciden incrementar y promover la cooperación comercial y en materia de inversiones, de manera equilibrada y beneficiosa para ambas partes, teniendo en vista el objetivo de expandir su volumen en forma sustantiva. (MEMORANDUM..., 2004).

Esta situación puso en movimiento a los dirigentes la Unión Industrial Argentina y la Federación de Industriales del Estado de San Pablo (Fiesp) que a pesar de sus diferencias se reunieron el 24 de noviembre de 2004 para acordar una estrategia conjunta de rechazo a la medida. El gobierno argentino señaló la existencia de una serie de cláusulas en el convenio que le permitirían al país aplicar salvaguardas hasta el año 2008, pero que incluso no descartaban utilizar legislación antidumping, o la aplicación de aranceles frente a prácticas desleales. Pero la acción conjunta empresaria llevó a ambos gobiernos a dar señales de que se utilizarían diferentes instrumentos de protección e incluso se podrían implementar mecanismos comunes. (SIMONOFF, 2016, p. 9).

El crecimiento del mercado mandarín, primero a través de las misiones conjuntas Mercosur, y luego por misiones bilaterales argentinas, permitiendo evaluar al rol de Beijín como “un factor importante en la recuperación económica, luego de la crisis de 2001” (CESARÍN, 2006, p. 117).

En cuanto a la composición de las exportaciones argentinas los productos primarios y de manufacturas de ese origen crecieron más que las industriales entre 2000 y 2013. (SEVARES, 2015b, p. 131). Un dato significativo de este último rubro que representó un 32% del total, en el

crash global avanzó se fue reduciendo dramáticamente, lo que produjo un modelo de desarrollo más cerrado.

caso de Brasil ascendieron a un 68% “y sólo el 3% de las ventas a China” (SEVARES, 2015b, p. 135).

También se exportó el “know how” en materia de siembra directa con la transferencia de tecnología en materia agrícola y en agricultura de precisión. Aunque las principales noticias en este rubro continuaron siendo la venta de materias primas como la ratificación del envío de carnes, o de hierro desde el complejo de Sierra Grande. (SIMONOFF, 2016, p. 9).

El crecimiento del comercio bilateral, no estuvo exento de dificultades, como las represalias tomadas por el gobierno chino a las exportaciones con valor agregado que fueron perjudicadas, por su decisión de suspender de la compra de aceite de soja, frente a los *commodities*, llevando a otra asimetría (SEVARES, 2006, p. 8).

Según Enrique Dussel Peters la necesidad de alimentos y energía de China posee dos modos de proveedor privilegiado: uno como mero aportante de materias primas que sería su objetivo de máxima, o con una participación en segmentos de cadenas de valor con escaso nivel tecnológico y de valor agregado, como en el caso del aceite de soja (DUSSEL PETERS, 2015).

Aquí el gobierno siguió varias alternativas para defender la venta de aceites de soja, ya que la Argentina es el principal jugador internacional en ese rubro: una negociar con China el levantamiento de la represalia¹¹, ya que habría estado motivada en la restricción de importaciones chinas en varios rubros industriales, y buscó mercados alternativos, como para este caso fue el hindú, o los desvió hacia la producción de biodiesel.¹²

Para Escudé, la decisión argentina de incorporar valor agregado a las exportaciones, fue uno de una serie de tensiones “inevitables” en el comercio sino-argentino, junto a la que se genera con terceros mercados, el Mercosur, la llamada “enfermedad holandesa”, entre otros (ESCUDE, 2012, p. 3).

11 Para Escudé esta estrategia, de evitar ir a la OMC para reclamar por las represalias, y negociar directamente y buscar alternativas como un caso de verdadero realismo periférico (ESCUDE, 2012, p. 4).

12 Esa medida fue levantada por las autoridades chinas en octubre de 2010.

La región

China y Argentina coincidieron en elevar su presencia en América Latina, pero esta situación estuvo motivada por razones distintas, para la primera fue una consecuencia lógica de su crecimiento económico y las necesidades de lograr un abastecimiento de materias primas y energía que lo continúe garantizando, y para la segunda, por la erosión que generó la crisis de 2001 limitó su área de acción para poder recuperar autonomía.

Como ya hemos indicado en los documentos oficiales chinos desde el inicio del milenio dieron cuenta del incremento de su presencia en la región.¹³ Esta expansión china en Latinoamérica, junto con África y Asia, buscó: “[...] mantener la estabilidad social, y para ello, es imperativo un suministro constante de materias primas para que la fábrica del mundo y la urbanización, los dos motores económicos no queden estrangulados” (CARABAJAL; ARAÚJO, 2012, p. 18).

Para este aumento de la presencia oriental se hizo bajo una estructura triangular (Estados Unidos, China y América Latina) en donde Washington tendría el rol de una potencia global, Beijing el de una regional y América Latina como una región subordinada (TOKATLIÁN, 2008, p. 88).

Mientras China produjo este avance en la región, la Argentina, tras ciertos titubeos iniciales, profundizó su presencia sobre todo hacia Brasil y el Mercosur.¹⁴ Este resultó central,¹⁵ profundizando su perfil como instrumento de inserción económica internacional para sus miembros: misiones comerciales conjuntas, participación en el G22 de la Organización Mundial de Comercio (OMC), rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) entre otros.

13 La búsqueda de nuevas fuentes de provisión energética se justificó en el hecho que las reservas chinas de carbón, petróleo y gas representan el 70%, 11% y 4% del nivel global (JIANG, 2008, p. 49). Y desde el punto de vista alimenticio, con el ascenso a la clase media de unos 600 millones de personas en 2015 y el proceso de urbanización que restó unos 8 millones de hectáreas a la producción agrícola, se presume que a fines de esta década China sólo producirá el 75% de los alimentos que demande (SIMONOFF, 2016, p. 16).

14 La prioridad regional es una de las condiciones para desarrollar una política autónoma en sentido puigiano (PUIG, 1980, p. 198).

15 Para Puig la integración no es de por sí autonomizante, sino que dependen del contexto y desde sus escritos de los ochenta sostuvo que la asociación solidarista se hacía ineludible para un proyecto que buscara incrementar los márgenes de maniobra del país (PUIG, 1980).

LAS REPERCUSIONES DE LA CRISIS GLOBAL EN EL MODELO DE INSERCIÓN ARGENTINO Y SU MAYOR VINCULACIÓN CON CHINA¹⁶

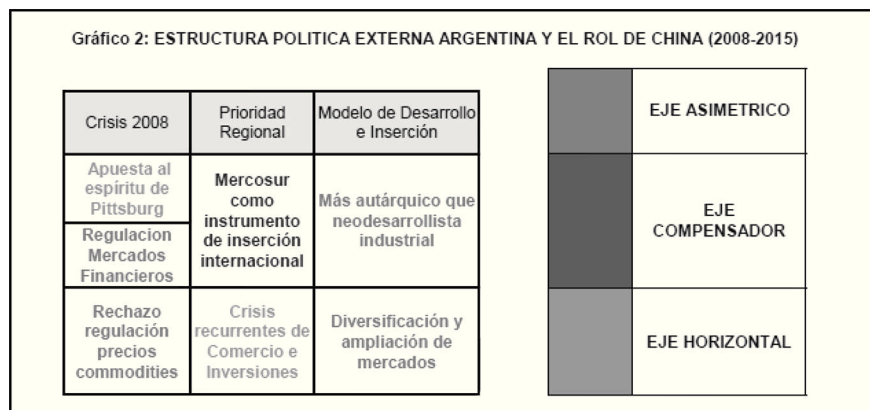
Inicialmente los efectos en la región de *la crisis de 2008* fueron más reducidos que en los países desarrollados, pero las esperanzas del gobierno del alejamiento del paradigma neoliberal parecen esfumarse lentamente.¹⁷

El gobierno en un principio subestimó sus efectos, debido tanto al doble superávit existente — presupuestario y del comercio internacional —, como a la escasa influencia de las inversiones extranjeras en el crecimiento argentino. Pero su avance demostró que ningún sector del planeta, ni ninguna actividad iban a quedar exentas, aunque sus efectos fueran variables. Si bien fue cierto que la disminución de los flujos de inversiones no afectarían inmediatamente a la economía argentina, existieron otros puntos del modelo de acumulación diversificado que podrían estar en peligro como los superávit gemelos, tanto por la caída del precio de los *commodities*, que impactaron directamente en las actividades agrícolas, como por la baja de la demanda de vehículos exportables, sobre todo desde Brasil, que redujeron tanto las arcas fiscales como el saldo favorable de la balanza comercial¹⁸.

16 Véase gráfico 2.

17 Las estrategias seguidas en este tema, principalmente en torno del G 20, buscaron la coordinación con otros países emergentes, aunque no siempre se logró. Siendo también una acción recomendada por Puig para la consecución de márgenes de maniobra (PUIG, 1980, p. 44).

18 No debemos obviar cierto desplazamiento entre la percepción inicial de la crisis, cuando la mandataria señaló en el mes de septiembre de 2008 en Nueva York “no necesitamos un Plan B”, expresando la creencia de cierta inmunidad a los efectos de ella (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2008), a los planteos que encontramos en su mensaje de apertura del Congreso Nacional en 2009, donde se apreciaron y se señalaron las medidas adoptadas tendientes a dinamizar el mercado interno a partir de la promoción de ventas de diversos productos y la creación de ciertas medidas proteccionistas (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2009).



El gobierno argentino depositó muchas expectativas en los resultados que las Cumbres del G 20 lograrían en el nuevo diseño internacional.¹⁹ Por ello, en la reunión de los ministros de economía de ese grupo en Pittsburgh se evidenciaron otro tipo de tensiones entre las naciones desarrolladas y las emergentes, como las referidas al aumento de la participación de estos últimos en los Organismos Multilaterales de Crédito, o sobre los efectos que los paquetes de estímulo implementados por los países más ricos tienen sobre los precios de la economía mundial, transfiriendo los efectos de la crisis a otros de menores recursos, ya no por ella misma sino por estas medidas²⁰.

Tras esos sucesos iniciales, la preocupación argentina en ese foro multilateral estuvo concentrada en un punto particular, el tope a los precios de los commodities impulsado inicialmente por Francia, ante lo cual la Presidente argentina manifestó que “el verdadero problema es la falta de regulación de los mercados financieros en el mundo” (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2011).

En la búsqueda de la regulación está la clave según la mandataria, para la proposición del empleo y la salida de la crisis global iniciada en 2008, en donde encontramos una señal de continuidad.²¹

19 En este ámbito nuestro país junto con China, han buscado promover un cambio en las instituciones financieras internacionales (ROSSI, 2012, p. 74).

20 Sobre este último punto véase Torres (2010).

21 Esta posición argentina no está acompañada por China, ya que esta necesita alimentos baratos e instrumentaliza su inversión a través de paraísos fiscales.

Modelo económico y de inserción

El agotamiento de la capacidad instalada hizo necesaria la búsqueda de inversiones extranjeras que hasta 2007 no habían sido necesarias que no llegaban al país por la crisis financiera global que redujo los capitales disponibles, y por el frente judicial por los holdout que hicieron muchas movidas para desalentarlas, sumada a cierta ingenuidad por parte del gobierno argentino que pensaba que el despeje de alguna deuda, como la del Club de París era suficiente para producir el ingreso de ellos al país y obligándolo a buscar otras alternativas financieras, ya que incluso el “doble superávit” lentamente se fue esfumando.

La decisión del gobierno de sostener un atraso cambiario cada vez más importante, y así evitar una caída mayor del nivel de actividad, tuvo como consecuencia un proceso de fuga de divisas, motivo por el cual se pasó a un sistema administrado de cambio y se impidió el retorno de utilidades que a su vez agudizó la falta de inversión y causó problemas con varios socios económicos, entre ellos Brasil.

La caída del precio de los commodities también afectó al crecimiento, luego de una década de valores altos que garantizaron el ingreso de dólares por el saldo comercial y también fiscal por la aplicación de las retenciones a las exportaciones, esos ingresos disminuyeron afectando al “doble superávit”.²²

En materia comercial a partir de 2010 se registró una caída del total, llegando a unos 116.000 millones y la diferencia entre exportaciones e importaciones disminuyó drásticamente en 2014, a unos 6.000 millones y se volvió negativa en el último año por unos 3.000 millones de esa moneda.²³

Según Anabella Quiroga el nuevo ciclo económico internacional presenta tres dificultades para la argentina: 1) la caída del precio de los commodities en 2015²⁴; 2) la reducción del crecimiento del PBI de Bra-

22 El pilar interno del doble superávit, el fiscal aunque en pesos siguió creciendo pero producto de la inflación, su valuación en dólares y la baja del nivel de actividad, cayó.

23 Salvo indicación en contrario, todos los datos fueron extraídos de Indec. Intercambio Comercial Argentino. Disponible en: www.indec.gov.ar.

24 En 2015, los precios de los commodities están en su nivel más bajo en seis años, representando una caída de casi 20 % de su valor, según un informe de Naciones Unidas y por ello, la Argentina perdió unos 3.000 millones de dólares durante el primer semestre de 2015. (SIMONOFF, 2016, p. 7).

sil, principal socio comercial argentino²⁵; y 3) la desaceleración de la economía china, segundo destino de nuestras exportaciones.²⁶ (QUIROGA, 2015, p. 6-7).

Aunque la profundización y diversificación de destinos de nuestras exportaciones continuaron, estos aspectos fueron erosionados por el creciente aumento de llegada de productos de origen chino.²⁷

Esta diversificación “es lo que más le conviene a la economía argentina”, ya que “los países que tradicionalmente comerciaron con Argentina, declinaron su participación, dado que el comercio mundial está baja y los valores de los commodities, también” (RAPOPORT, 2014).

Si bien inicialmente el modelo económico no necesitó de la inversión extranjera para garantizar el crecimiento desde 2007, el gobierno argentino buscó el camino hacia la normalización con los inversores, ya que la capacidad ociosa se fue agotando. La presentación de propuestas ante el Club de París y la negociación con empresas que habían iniciado juicios ante el CIADI, entre otras medidas, fueron una muestra de ello, aunque resultaron insuficientes, según el Banco Mundial entre 2010 y 2013, la IED representó el 2% de PBI argentino, frente a un 5% de Chile, 4% de Bolivia y 3% de Chile (BANCO MUNDIAL, 2015).

La aparición de China en este rubro fue instrumentada en 2010 cuando se firmó un *Memorandum de Entendimiento para la promoción de Inversiones Chinas en Argentina*, donde se señaló la orientación de ellas hacia la energía eólica, biocombustibles, minería, procesamiento de alimentos e infraestructura. En este Memorando se establecieron como objetivos: 1) identificar áreas de mutua cooperación; 2) trabajar en conjunto para aumentar los lazos de inversión bilaterales; 3) inter-

25 La recesión en Brasil se refleja en una caída de las exportaciones del 34 % interanual y una caída del 24 % entre Enero y octubre del 2015, representado unos 3.000 millones menos de ventas argentina, afectando sobre todo a pequeños y medianos exportadores industriales (Bermúdez, 2015, p. 25).

26 Según la Cepal cada punto porcentual del PBI de China, representa un 0.7 puntos para Latinoamérica. Además la devaluación impulsada por Beijing en agosto de 2015 redujo las exportaciones y la inversión e incrementó la presión devaluatoria del peso. (SIMONOFF, 2016, p. 7).

27 Al respecto queremos aclarar dos cuestiones, la primera el crecimiento del comercio con Chinase vio estimulado por el financiamiento que proveyó el Swap firmado con ese país, como así también la devaluación de Yuan en 2015. Y en segundo lugar, como dice, Julio Sevares, las importaciones industriales chinas están reemplazando a las de origen brasileño y debilitan la industria del país vecino y el comercio intramercosur (SEVARES, 2015a).

cambiar información y experiencias respecto al desarrollo de política de promoción de inversiones; y, 4) intercambiar información y experiencias respecto del marco jurídico que regula las inversiones en ambos Estados. (SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA, 2011). Y se vio reflejando en el crecimiento de ellas que según Julio Sevares, ascendieron en Argentina entre 2007 y 2014 a 19.000 millones de dólares, concentrada en el rubro energético en general, y en el petrolero en particular, ocupando el tercer lugar, detrás de Estados Unidos y España (SEVARES, 2015a).

La inserción frente a la Asociación Estratégica Integral²⁸

Una de las pruebas hacia el futuro del modelo de reindustrialización es el debate sobre las consecuencias de la Asociación Estratégica Integral (AEI) con Beijing. En 2014, el gobierno argentino se había fijado cuatro metas para la reunión entre Cristina Fernández y Xi Jinping realizada en Buenos Aires en julio: 1) lograr un mayor equilibrio comercial; 2) aumentar la inversión directa china en Argentina, y viceversa; 3) puesta en marcha de logística integrada; y, 4) profundizar la integración cultural (RODRÍGUEZ, 2014)²⁹.

El carácter ambiguo de estos resultados se potenció con el viaje de Cristina Fernández de Kirchner en febrero de 2015 a China con la firma sobre los alcances de los veintidós acuerdos firmados con ese país en el marco de la AEI. El gobierno, a través del Ministro de Planificación Federal, Arquitecto Julio De Vido, señaló que este acuerdo:

[...] será un motor fundamental para el fortalecimiento de la cooperación y hará posibles numerosas e impensables iniciativas e inversiones genuinas que darán un gran impulso a la industria argentina, al trabajo argentino y a la mejora de la infraestructura. (DE VIDO, 2015, p. 20).

²⁸ Véase Gráfico 3.

²⁹ De ellos, salvo los puntos 2 y 4, por lo que venimos indicando no se lograron.



Además sostuvo que entre otros aspectos se obtuvieron inversiones para infraestructura energética y tecnología nuclear y espacial. Con ello el gobierno argentino logró promesas de créditos en un escenario esquivo en los proveedores financieros tradicionales, a tasas más bajas y sin las “condicionalidades” habituales.³⁰ En un mismo sentido apuntó el actual embajador de China en Argentina, Yang Waming, quien declaró: “Nuestros países trabajan por reacomodar la estrategia de desarrollo, transformar el modelo económico y optimizar la estructura industrial, con miras a explorar nuevos espacios de desarrollo” (YANG, 2015, p. 32).

A pesar de las alabanzas en torno a la falta de condicionamientos, como lo sostuvieron Actis y Creus, no resultaron gratuitas, ya que a través de ella “China logró obtener a cambio concesiones sumamente importantes en materia de inversiones” (ACTIS; CREUS, 2015b, 4).

Con respecto a estas últimas, los acuerdos firmados en 2014 y 2015 totalizaron unos 22.000 millones de dólares de las cuales el 85 % están concentrados en dos centrales nucleares y la represa Kirchner-Cepernic en Santa Cruz. Estos últimos emprendimientos fueron ratificados por los Ministros de Exteriores y Planificación Federal, Héctor Timerman y Julio De Vido con el canciller chino, Wang Yi en la reunión bilateral celebrada en Antalya (Turquía, noviembre de 2015) en oportunidad de la Reunión de G 20 celebrada en ese lugar. Estos acuerdos fueron objeto

30 En el acercamiento a la Federación Rusa tuvo un objetivo similar y en cierto modo competía con Beijing en ese rubro.

de críticas, como lo hizo el ex funcionario de energía, Jorge Lapeña, ya que implicaron una decisión de “largo plazo” que influiría en el próximo gobierno y que debió ser “consensuado”. (SIMONOFF, 2016, p. 13).

Pero esta cuestión no salvó de las críticas que hicieron hincapié en que con ellos se profundizaría el rol de productor de materias primas para nosotros, casi el 70% corresponde a bienes sin industrializar, de los cuales un 55% del total serían granos de soja, y el 24,5% a bienes procesados de origen agropecuario. La exportación de soja a China representa el 14% de la producción agrícola nacional, y Argentina es el tercer proveedor en esa materia (LASCANO, 2014, p. 3). Aunque como señaló Ana Pedotti existe un riesgo de “reprimarizar” a la economía nacional, cuando “las exportaciones de bienes primarios a China pasaron del 70 % en 1992 al 90 % en 2009.” (PEDOTTI, 2014, p. 25).

Así lo entendió la Unión Industrial Argentina la cual apuntó a ello y criticó además que las condiciones preferenciales otorgadas (adjudicación directa de obras, facultades discrecionales del Ejecutivo, contratación de mano de obra y facilidades para realizar otras actividades económicas de origen chino) no serían adecuadas para equilibrar la balanza comercial (UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA, 2015).

Como atinadamente señaló Aldo Ferrer, las dificultades de este tipo de acreencias están en el hecho de que: “Cuanto mayor es el crédito de proveedores en el financiamiento total del proyecto, menor es la participación local.” Y por ello, “no constituyen, dentro de una estrategia de desarrollo nacional, una fuente aconsejable de recursos” (FERRER, 2015, p. 2-3).

Ante la falta de información oficial sobre los acuerdos en la UIA existió en marzo de 2015 una fuerte discusión sobre los efectos de esos instrumentos. Esa inquietud fue reforzada ante el pedido del gobierno argentino de incorporar piezas de origen chino en la negociación del Régimen Automotor del Mercosur. (SIMONOFF, 2016, p. 13). E incluso el grupo Techint reclamó que la implementación de medidas anti-dumping en el marco de la OMC contra el acceso de acero de proveniente del país del lejano oriente (CERLOTTO, 2015, p. 2).

En su último discurso de apertura de las sesiones del Congreso ordinarias, Cristina Fernandez de Kirchner, los defendió apuntando a dos aspectos: el primero, los cambios en el escenario de poder global

que obligan a repensar nuestras tradicionales estrategias, ya que “China va a ser el actor más importante del mundo”; el otro, es la falta de visión de los opositores, a quienes le reclamó que “salgan del closet colonial que le han metido en la cabeza” (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2015).

Con esta reorientación, el gobierno argentino buscó reforzar esta alianza, juntamente con los acuerdos bilaterales con Rusia, a través del ingreso del país en los BRICS en la reunión de Fortaleza del 2014 del grupo con otros mandatarios sudamericanos pero esas esperanzas quedaron diluidas tras ese conclave. (SIMONOFF, 2016, p. 13). Ello se debió a la resistencia de Brasil y a críticas internas de sectores del establishment de las relaciones internacionales del país. (FRAGA, 2015, p. 50; TURZI, 2015b, p. 25).

Desde el punto de vista académico encontramos dos opiniones sobre la AEI que se expresaron en los medios, una que afirma la complementación con el modelo industrial por la financiación de obras de infraestructura y en el área energética (FERRER, 2015, p. 2-3), y otras que afirman que se está formando una nueva forma de dependencia (SVAMPA, 2015, p. 18).

Para el economista argentino, la relación con China” debe ser “funcional al desarrollo argentino” y debe aportar a “la resolución de los problemas pendientes.” (FERRER, 2015, p. 2). Y claramente ubicó a la AIE como un camino de “emergencia”:

[...] dadas la urgencia de desarrollar proyectos de gran envergadura (ferrocarriles, centrales hidroeléctricas y nuclear), la falta de divisas y la dificultad de acceder a los mercados financieros, recurrir a créditos de proveedores para financiar la adquisición de equipos y otros componentes importados (FERRER, 2015, p. 2).

A pesar de identificar cierta ambigüedad entre el modelo desarrollista propugnado por el gobierno que evaluó como “correcto” para “tomar sólo deuda para inversiones que resuelvan la restricción externa.” Pero la AEI se ubicó como un modelo de emergencia por “su participación en el desarrollo ferroviario y otras áreas de la infraestructura y las operaciones de swap entre los bancos centrales” (FERRER, 2015, p. 2).

Es decir, la AEI osciló entre una oportunidad para resolver las restricciones externas del desarrollo y las necesidades inmediata de in-

fraestructura más urgentes. Además, en ese punto existe tres cuestiones a señalar en la relación con Beijing: el crédito de proveedores, los swaps y las inversiones directas. El primero de ellos, la financiación exclusiva de los proveedores disminuye la participación local y “no constituyen, dentro de una estrategia de desarrollo nacional, una fuente aconsejable de recursos.” (FERRER, 2015, p. 2-3). Los acuerdos entre el Banco Central argentino y el Banco de China pueden: “[...] ser oportunas y convenientes en el corto plazo pero no sustituye a los superávits en la cuenta corriente del balance de pagos, como el instrumento esencial para acumular reservas reales, sin contrapartida de deuda” (FERRER, 2015, p. 3).

Aunque esta visión contrastó con la de Mario Rapoport, que la consideró como una medida positiva, ya que “aumenta la posibilidad de acumular reservas para futuros pagos y para inversiones internas. Todo lo que venga de este tipo de financiamiento es positivo” (RAPOPORT, 2014).

Y con respecto al último punto señalado por Ferrer, este consideró que las inversiones privadas directas sólo son útiles cuando complementan y no cuando sustituyen, “a los emprendedores nacionales”. Hace necesario una “política selectiva de admisión de inversión extranjera directa” que acreciente “la ampliación de las fronteras de la economía nacional y su proyección al orden mundial” (FERRER, 2015, p. 3).

En cambio para Maristella Svampa, en una lectura más crítica, sentenció sobre este aspecto:

[...] más allá de la celebración oficialista, este tipo de inversiones no tiende a desarrollar capacidades locales ni actividades intensivas en conocimiento o encadenamientos productivos. Por el contrario, la localización de las empresas tiende a potenciar las actividades extractivas en detrimento de aquellas con mayor valor agregado, lo cual genera un efecto reprimarizador de las economías de América Latina, y nos coloca a las puertas de una “nueva dependencia” (SVAMPA, 2015, p. 18).

Para esta autora, la demostración de esta “nueva dependencia” pudo verse en tres ejemplos: 1) la estación espacial, por ser “un enclave extranjero”; 2) en el Yacimiento de Sierra Grande, donde la empre-

sa china a cargo "chantajeó literalmente al gobierno rionegrino con la suspensión del 75 % de los 450 trabajadores para obtener el caudal de agua" para la explotación minera en plena crisis hídrica; y, 3) "las nuevas formaciones ferroviarias chinas no llega de la mano de la reactivación de los talleres ferroviarios" (SVAMPA, 2015, p. 18).

Resulta claro que estos instrumentos tienen sus potencialidades y dificultades y que sus logros dependen del uso que se haga de ellos. Por ejemplo, revertir su carácter asimétrico es fundamental, pero no menos cierto que las importaciones si son de bienes de capital e insumos industriales nos garantice una diversificación de proveedores, como lo son los países desarrollados y también de Brasil.³¹

Pero en este último aspecto existe una delicada línea, ya que estas nuevas oportunidades de diversificación económica, pueden poner en riesgo al propio Mercosur, ya que como señaló Cesarín, estos instrumentos brindan "una puerta preferencial para alguien externo al bloque" (MAZZONI, 2015, p. 2).

Con respecto al grado de dependencia de esta relación, el BBVA encargó un informe del cual uno de sus autores Carlos Casanueva Allende expresó que la Argentina pasó de ser el segundo país en 2008, en ese grado de vinculación, a ser el décimo en 2014, producto de la caída de los precios de los commodities y del volumen de ventas (JUSTO, 2015, p. 4).

La estrategia regional de Argentina y de China

Pero esta estructura se ido desdibujando desde la aparición del *Libro Blanco* sobre América Latina. En él, la República Popular China se fijó como objetivos: 1) ampliar el consenso basado en el respeto y la confianza mutua; 2) profundizar la cooperación en el espíritu del beneficio recíproco y la ganancia compartida; y, 3) estrechar los intercambios en aras del mutuo aprendizaje y el progreso común (GOBIERNO DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA, 2008).

31 Estos acuerdos generaron inquietud en ese país, es muy ilustrativa la nota de Rubens Barbosa (2015).

Según Sevares el crecimiento de las importaciones chinas a Latinoamérica “estaría desplazando a productos locales” en rubros como las maquinarias, los textiles, automotores, etc. (SEVARES, 2012, p. 5).

Luego de la redacción de su *Libro Blanco*, el país asiático dejó de ser un socio predominantemente comercial,³² para asumir un rol como proveedor de inversiones y de financiamiento.³³ Estimaciones privadas indicaron que entre 2011 y 2014, la IED china en la región creció de un 29 % anual y pasó de representar un 13 % al 21 %, siendo sus principales destinos Brasil, Venezuela y Perú (SCHUMALEN, 2014, p. 5). Sus montos pasaron de 1.000 millones en 2003, a 87.800 millones en 2012, llegando al año siguiente a unos 261.600 millones. (SIMONOFF, 2016, p. 17).

En noviembre de 2015 se anunció la creación en Guandong de un polo industrial especializado en América Latina para profundizar las relaciones económicas entre China y nuestra región y “fomentar la inversión de empresas chinas en Latinoamérica y viceversa.” (SIMONOFF, 2016, p. 17).

El incremento de la presencia comercial china en el Mercosur pasó en 2007 de unos 400 mil millones de dólares a 800 mil millones de la misma moneda en 2014, contrastó con la baja del comercio intrazona de unos 750 mil millones a 650, convirtiéndose en un actor que fue desplazando la fuerte presencia regional. (VALLE, 2015, p. 22).

En los mandatos de Cristina Fernández en relación con Brasil estuvo marcada principalmente por los efectos de la crisis mundial de 2008, y no tanto por las discusiones anteriormente citadas. La acumulación de tensiones en el ámbito comercial y de inversiones con Brasil, podrían provocar el fin de la “paciencia estratégica” llevada desde los tiempos de Lula da Silva por nuestro principal socio internacional.

Esta creciente conflictividad, producto por un lado de las políticas de restricción tomadas por el gobierno argentino que afectaron bilateralmente, tanto al comercio como a las inversiones, como así también

32 El comercio se multiplicó por diez entre 2004 y 2014, llegando a unos 292.000 millones de dólares (VIDAL, 2014, p. 13).

33 Este último rol se vio reflejado en 2014 prestó unos 22.000 millones, un 71% más que el año anterior, y la deuda total desde 2005 asciende a unos 119.000 millones de dólares y los principales prestatarios fueron Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador. A diferencia de la banca occidental, no se tienen en cuenta las condiciones de riesgo, ofreciendo tasas mucho más bajas y “no impone medidas intervencionistas” (CASAS, 2015, p. 6).

del menor crecimiento brasileño y su búsqueda de un acuerdo birregional con la Unión Europea, se vio potenciado por las declaraciones del gobierno argentino respecto a la calificación de la República Popular China como socio estratégico (LEWKOWICS, 2015, p. 18-19). Con motivo de la visita a Buenos Aires del nuevo Canciller brasileño, Mauro Viera, en la reunión con su par argentino, Timerman no dudó en calificar el rol con ese país como “la más estratégica de nuestras alianzas”.³⁴

Para Actis este desplazamiento de Brasil como líder regional obedeció a varios factores: la asunción de Beijing como un gran acreedor global y una “retracción” de la política regional de Dilma Rouseff ante los problemas macroeconómicos del país sudamericano. (ACTIS, 2015, p. 4).

Con motivo de aquellos acuerdos, la Unión Industrial Argentina reclamó como objetivo aprovechar las oportunidades que brinda la economía global para lograr transformar ingresos en productos manufacturados con valor agregado a través de una estrategia Argentina y a nivel del Mercosur común de integración al mundo (UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA, 2015, p. 2).

No son pocos los analistas argentinos que resaltan las diferencias entre las negociaciones económicas de Buenos Aires y Brasilia, donde las urgencias de financiamiento de corto plazo de la administración kirchnerista contrastaba con las productivas y de largo aliento de la petista (VALLE, 2015, p. 2-3), aunque existen pares brasileños que señalan exactamente lo contrario (BARBOSA, 2015).

EL CIERRE DEL CICLO “PROGRESISTA” Y LA RECONFIGURACIÓN DEL ROL DE CHINA EN EL TRIÁNGULO

En un primer esbozo analítico del diseño de inserción externa del gobierno de Mauricio Macri y el rol de China dentro de ella observamos cierta pretensión de cambio.

Como primera cuestión ¿cuáles podrían ser los cambios en los lineamientos más estructurales de la política externa por venir? Si bien,

34 A pesar de estas declaraciones del Canciller (NIEBIESKIKWIAT, 2015, p. 5), llamó la atención que no se hiciera mención a esta relación estratégica en el último discurso de la Presidente ante el parlamento nacional.

como lo enseñó Juan Carlos Puig, las políticas exteriores del país desde la última posguerra estuvieron marcadas por una puja entre las tendencias de autonomía heterodoxa y de dependencia racionalizada (PUIG, 1980) y que en los años ochenta — esto lo agregamos nosotros —, confluyen en una estructura triangular (Argentina-Brasil-Estados Unidos) donde los sentidos, o equilibrios como dijera Guillermo Figari, marcaron las diferencias entre los diversos gobiernos que tuvieron lugar desde la restauración democrática (FIGARI, 1997).

No menos cierto es que esas ideas y vueltas nunca fueron a foja cero, sino que los modelos se adaptaron a diversas circunstancias, constituyendo un tiempo lineal y cíclico al mismo tiempo.

¿Una vuelta al globalismo?, ¿un nuevo globalismo?

En la política de la nueva administración se habla de “un giro de 180 grados” (CUÉ, 2015, p. 5) con respecto a los vínculos con las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa Occidental)³⁵ y que apunta a esos actores del poder mundial, es decir una construcción más “occidentalista”, o “globalista” que la llevada adelante por Cristina Fernández de Kirchner.³⁶

En los momentos iniciales del gobierno existieron dos gestos fuertes por parte del gobierno argentino: la visita al foro de Davos en febrero de 2016 y el arreglo de los juicios en Nueva York con los holdout en abril.

Las visitas de líderes europeos en el verano porteño, como también la de Barack Obama, fueron tomadas por el gobierno, y sus medios afines, como un apoyo explícito a la nueva estrategia internacional argentina.

En las relaciones con los Emergente, y China no escapó a esta caracterización general, no perciben al país como un socio político de ellos para construir alianzas ante de los desafío de la globalización, sino,

35 Este tipo de declaraciones altisonantes, a pesar de ser gráficas, no permiten saber cuál sería su alcance.

36 Tras el fin del mundo bipolar, los occidentalistas se transformaron en globalistas, quienes, como apuntó Amado Cervo, “deducen de la práctica política, de extraer conceptos a veces elaborados por hombres de Estado, a veces implícitas en su práctica” (CERVO, 2003, p. 6). A su vez, los dividió en dos tipos: quienes la aceptan sin la más mínima confrontación con ella, los benignos, principalmente argentinos, y los asimétricos, quienes a pesar de reconocer sus dificultades se amoldan a ella, mayoritariamente brasileños (CERVO, 2003, p. 19-20).

simplemente como un proveedor de alimentos, lo que significa sostener los aspectos más asimétricos de las esas vinculaciones.

Pero volviendo al tono globalista de la administración se expresó también en la designación de la ingeniera Susana Malcorra al frente de la Cancillería. Este nombramiento ocasionó no pocas sorpresas, ya que por un lado, el principal asesor del presidente electo, Fulvio Pompeo quien ocupa la nueva Secretaría de Asuntos Estratégicos dependiente de la Casa Rosada,³⁷ más próximos a los globalistas benignos, y por otro lado parece delinear una apuesta neo-institucionalista, ya que la Ministra estuvo trabajando en algo más de una década en Organismos Internacionales, aunque no pertenece al staff del Palacio San Martín.³⁸

Aunque a diferencia de los gobiernos occidentalistas de la Guerra Fría, o de dependencia racionalizada, como los denominaba Juan Carlos Puig, tendrá una política activa hacia la región, como ya lo había hecho Carlos Menem en la década de 1990.

El Mercosur principal instrumento de inserción internacional de la Argentina posterior a la crisis de 2001, perderá esa gravitación y quedará reducido a ser la puerta de acceso a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico — la asociación deseada por la administración macrista —, entre otros acuerdos. Los aspectos políticos serán menos relevantes, y es dónde las diferencias con Brasil son significativas en este plano, no así en lo económico (MALCORRA, 2015).

Este hecho podría marcar el tono de la relación en este plano en el futuro, donde Argentina se aproximaría al grupo aperturista, por su prioridad en la Alianza del Pacífico y Chile. Mercedes Botto habla de un proceso simultáneo de redireccionamiento y reconsideración con respecto a las estrategias seguidas hasta el momento, la primera consistente en la diversificación de los destinos y socios y el segundo con respecto al Mercosur, con un rol más comercial y menos político (BOTTO, 2016, p. 5).³⁹

37 Sería una función similar a la que ocupa Marco Aurelio García en los gobierno de Lula da Silva y Dilma Rousseff. Durante la campaña electoral tuvo unas polémicas declaraciones a medios británicos sobre el cierre de la Secretaría de Malvinas, cosa que luego ocurrió, y tomar contacto con los isleños (ALEXANDER, 2015).

38 Como la mayoría de los ministros y altos funcionarios del gobierno, ha tenido también actividad como CEO de empresas como IBM y Telecom.

39 Incluso Brasil, bajo el gobierno de Dilma Rousseff, ya había iniciado un giro hacia el Pacífico, con la búsqueda de un acuerdo con México de inversiones.

A quienes suponen un retorno del Mercosur de los noventa en cierto sentido hay señales en esa dirección, pero la reciente visita del Canciller del gobierno transitorio de Brasil, José Serra, despejó esas dudas, existe una profundización aún mayor de la estrategia globalista, como lo demostró la propuesta de eliminar la cláusula de negociación conjunta de acuerdos comerciales con otros bloques, o países — cosa que el gobierno argentino no rechazó de plano, sino que recomendó esperar para tomar esa resolución tras las conversaciones con la Unión Europea.⁴⁰ La pérdida de este instrumento sería realmente problemática, ya que resultó eficaz en muchos procesos de discusión con otros bloques.⁴¹

La promoción de acuerdos por parte de Estados Unidos son la manifestación de cambios en las negociaciones comerciales en organismos multilaterales como la OMC, donde China y las economías emergentes habían ganado espacios significativos, para fijar reglas convenientes para las tradicionales economías desarrolladas, más afectadas inicialmente por la crisis de 2007 y consistente en consolidar los postulados llamados OMC Plus (trabajo, inversiones, medio ambiente y patentes).⁴² Un segundo objetivo, en cierto modo implícito en el primero es aislar a China en un movimiento de pinzas “de cangrejo”, como lo han indicado Blanca Azcárate y Ferrán Montesa (MONTESA; AZCÁRATE, 2015)⁴³.

La Alianza del Pacífico se convirtió en un instrumento de ruptura con el eje bolivariano y un alejamiento de la UNASUR que es percibido como un subproducto de las estrategias de Bolivia, Ecuador y Venezuela junto a Brasil.

Se cree que el acercamiento a Chile, junto a Colombia, Perú y México, marcaría una ruptura con el pasado y como espejos en los cuales

40 Esto sería la puerta de acceso al TTIP entre la Unión Europea y los Estados Unidos.

41 Incluso esto permitiría ampliar las negociaciones que varios miembros están llevando adelante en materia de inversiones con otros espacios económicos o países, como el caso del Brasil de Dilma Rousseff con México.

42 La Argentina se sumaría a estos acuerdos oceánicos como un actor pasivo, ya que adheriríamos a normas que ya fueron previamente discutidas y nos estaríamos plegando a la estrategia de las potencias tradicionales de sortear las dificultades que el multilateralismo les ha presentado en el ámbito comercial en materia de propiedad intelectual, inversiones, obra pública, legislación laboral y fiscal entre otros a través de negociaciones interbloques, y no necesariamente conveniente para nuestros intereses.

43 Y con ello, el discurso que la Argentina se estaría sumando a un “Pacífico” que excluye a China que sería como subirse a un vagón de tren sin locomotora.

mirarse de economías abiertas, receptoras de flujos de inversiones que potenciarían las exportaciones, pero no atento a la estructura diversificada de nuestra economía, más similares a Brasil que a aquellos casos.⁴⁴

En este marco el Presidente viajó a Colombia para entrevistarse con su par Santos a mediados de junio de 2016 como parte del acercamiento a los miembros de esa asociación, logrando el ingreso a ella como “observador” a fines de ese mes en la reunión de Chile.

Las negociaciones con la Unión Europea se encontraban en vía muerta desde hacía varios años, y eran una fuente de preocupación de los empresarios de los dos países por el acceso a inversiones.⁴⁵ Por las declaraciones efectuadas por el nuevo presidente de facilitar un acuerdo con Europa, llegará a una convergencia con las posiciones del Planalto. Pero el rechazo del capítulo agrícola por parte de Francia y 13 países europeos ha puesto en duda esta aspiración argentina, la cual a través de la Canciller lanzó un llamamiento “desesperado” para que “reactiven el acuerdo, sino quieren que otras potencias como China o Estados Unidos se queden con el control del comercio” (CUÉ, 2016, p. 8).

¿Sólo un cambio de perfil?⁴⁶

En el caso de China no podríamos esperar ensayos audaces, como los que caracterizaron al kirchnerismo en los últimos años, cuando orientó su estrategia hacia los nuevos polos de poder que se están des-puntado en torno a los BRICS, con especial atención en Brasil, Rusia y China, buscando diversificar nuestras relaciones.⁴⁷ Con respecto al úl-

44 Aunque no es menos cierto que el gobierno interino de Michel Temer también sigue un lineamiento similar al de Argentina.

45 Nótese en este aspecto que las elites empresariales de ambos países estaban preocupados porque la demora de este acuerdo redujese el acceso de inversiones europeas al Mercosur y además con el activismo de los Estados Unidos al extender alianzas económicas con Europa (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, conocido por sus siglas en inglés, TTIP) y el Pacífico (Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica, o TTP), aceleró estos temores, pero extrañamente no percibiendo la existencia de nuevos polos, como el caso de China, que podrían diversificar las fuentes.

46 Véase gráfico 4.

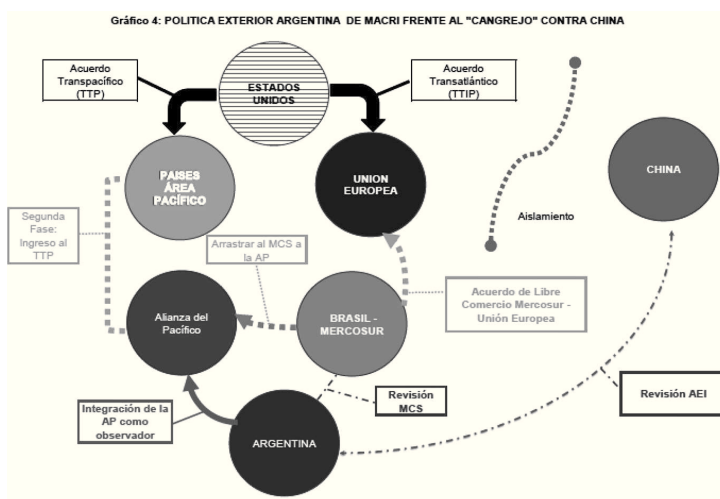
47 Más que integrarse a este foro de coordinación política de los principales países emergentes, el gobierno de Mauricio Macri está buscando ingresar a la OCDE que agrupa a las economías desarrolladas tradicionales (AVIGNOLO, 2016).

timo país, la intención de “revisar” la Asociación Estratégica Integral — en lo referido a la construcción de represas en la Santa Cruz y a la cooperación en investigación espacial, por ejemplo —, deberá ser seguida con mucha atención (TOMAS, 2016).

Pero este revisionismo encarado por el gobierno argentino encontró límites en Beijing:

[...] Macri recibió una noticia amarga si se frena la obra. China pide la devolución inmediata de los 950 millones de dólares desembolsados hasta el momento, corta el fondeo para el Belgrano Cargas y para la hidroeléctrica Chihuidos e incluso tiembla el swap de monedas con el Banco Central. (LEWIKOWICS, 2016, p. 8).

En ese sentido el embajador argentino en Pekín, Diego Guelar afirmó que fue “una dura negociación” pero que la contraparte obró de “buena fe”, bajo argumentos de preservación de medio ambiente. Se redujeron la cantidad de turbinas de las represas, en el caso de la Néstor Kirchner de once a cinco y la Cepernik de cinco a tres y con ello cayó el potencial de 1760 MW a 1.350. Aunque la construcción quedó en manos del Consorcio ganador de la licitación encabezado por el empresa estatal china Gezhouba, junto a las argentinas Hidrocuyo y Electroingeniería, esta última vinculada al kirchnerismo (ORTELLI, 2016, p. 42).



Y con respecto a la Estación Espacial que había generado una discusión sobre el carácter militar de esta base de observación estelar, la Canciller en su presentación en el Senado de la Nación, defendió la iniciativa frente a la crítica del Fernando Solanas que señaló sus aspectos militares (HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN, 2016).

CONCLUSIONES

Observamos que tras la crisis de 2001 hasta el último recambio gubernamental la orientación estructural de nuestra política externa tuvo un carácter autonomista. Ella se reflejó en sus principales aspectos, como los relevados aquí: la prioridad regional y el modelo de desarrollo e inserción.

En el plano regional con China existió una coincidencia en la importancia geográfica, aunque su relevancia obedeció a distintas motivaciones: en el caso que Buenos Aires en torno a la propia subsistencia del Estado y la búsqueda de márgenes de maniobra; y, en el caso de Beijing estuvo sujeto a las necesidades de sostener su crecimiento. Aquí es donde la relación comienza a mostrarse como menos equilibradora del bloque occidental y más asimétrica vis a vis, como sostuvo Raúl Bernal Meza:

El discurso político y académico chino señala que estas relaciones se enfocan en la estructura y perspectiva de las relaciones Sur-Sur, sin embargo, esta apelación morfológica esconde una realidad, cual es la enorme diferencia de poder entre China y sus socios latinoamericanos con la relativa excepción de Brasil. (BERNAL MEZA, 2012, p. 65-66).

Sumado al hecho que mientras Beijing tiene claro sus objetivos y estrategias para llevar adelante, según Enrique Dussel Peters, los países de nuestra región carecen de una agenda bilateral y una regional común para llevar adelante estos asuntos (DUSSEL PETERS, 2015). En ese sentido apuntó Diego Guelar cuando reclamó que resulta:

[...] imprescindible cerrar filas y establecer reglas comunes que permitan “federalizar” a Brasil con Colombia, Venezuela, Argentina, Chile y Perú. De no avanzar en este sentido, nos ocurrirá que el único esquema será el planteado por China: de intercambio de materias primas por artículos de alto valor agregado y de inversiones extranjeras en actividades extractivas, su infraestructura de apoyo y créditos reembolsables en productos alimenticios, energéticos o mineros. (GUELAR, 2015, p. 10).

En el caso de las políticas hacia la región los ejes argentinos oscilaron entre la compensación con Brasil y Estados Unidos, pero también asimetría, ya que quiebra las relaciones con el coloso sudamericano, aspecto central para una política autonómica.

En el caso específico de Argentina existieron opiniones como las del especialista en el Lejano Oriente, Mariano Turzi, quien dijo que los resultados de la AEI fue una “peligrosa combinación de ignorancia e incapacidad” que llevó “a que nuestro país haya subutilizado sus recursos y capacidades de negociación” (TURZI, 2015a, p. 31) Y más precisamente dijo:

[...] La estructura del estado argentino no tiene con China una vinculación estratégica. Porque el país no tiene estrategia. Y por eso estamos dentro de la estrategia China más que utilizando el vínculo con país asiático para nuestra autonomía internacional [...]. (TURZI, 2015a, p. 31).

En una misma línea, pero menos valorativa, Aldo Ferre señaló:

¿Cómo negocian ambos países? A partir de instituciones y “estilos” muy distintos. China a partir de una posición unificada, de los intereses de las empresas y el Estado, respaldando una estrategia común en todos los terrenos de la relación bilateral. La Argentina, en cambio, negocia con una dispersión o insuficiente coordinación entre el Estado y las empresas [...]. (FERRER, 2015, p. 3).

Otras opiniones hicieron hincapié en las urgencias de los acuerdos, en términos menos asertivos, como en el caso de Actis y Creus, para quienes la relación con China fue “más bien producto de urgencias coyunturales” que de “una (re)planificación estratégica en torno a la inserción del país en el mundo.” (ACTIS; CREUS, 2015a, p. 7) En un mismo sentido aportó Julio Sevares que dijo al respecto:

Todo indica en suma, que, en los últimos tramos de su gestión, el gobierno nacional ha tomado una decisión política de coyuntura destinada a obtener inversiones y financiamiento, sin tener en cuenta la necesidad de consensuar medidas que tendrán impactos económicos de largo plazo y que, en particular, contribuirán a consolidar una relación económica asimétrica con la República Popular China. (SEVARES, 2015a).

La otra dificultad para el modelo de industrialización y de inserción estuvo en cómo afectó nuestro mejor perfil exportador en esa materia como lo es el regional, y con Brasil fundamentalmente, teniendo en cuenta el carácter central de esta para la obtención de márgenes de maniobra. Sumado al hecho que con los Acuerdos se introdujo a China como actor privilegiado en el Mercosur, sumando tensiones a las ya existentes que también limita nuestras potencialidades.

En cuanto al modelo de desarrollo e inserción, en un primer momento la relación con China fue un instrumento importante para salir de la crisis, pero hay problemas con lo que se entendió por industrialización en un caso y otro, el carácter de la primarización comercial, y cuánto esto afectó a la búsqueda de autonomía.

La disyuntiva existente entre que entiende cada uno por industrialización, es una de las cuestiones claves. Mientras para el gobierno argentino, ello se sustentó en un modelo que osciló entre un neo-desarrollismo en sus primeras fases y otro más autárquico desde la crisis de 2008 y que en el plano externo, se expresó en la evaluación realizada por Miranda, quien sostuvo que esta relación “fue una oportunidad real para impulsar autonomía” pero en sus resultados distaron de ello (MIRANDA, 2015, p. 94)⁴⁸.

48 Según este autor, el gobierno pensó que la relación con China podía compensar a rol de

Los proyectos de industrialización que se ofrecieron desde Beijing se redujeron, en el mejor de los casos y no sin represalias, al procesamiento de materias primas, como el aceite de soja, por ejemplo, y que llevó a plantear cual es el verdadero vínculo, si de “cooperación Sur-Sur”, o como sugirió Bernal Meza (2013, p. 88), o Maristella Svampa, cuando señaló que “estamos asistiendo a la consolidación de nuevas y vertiginosas relaciones asimétricas entre Argentina y China” (SVAMPA, 2015, p. 18).

En una línea similar, menos crítica y más “realista” de la asimetría existente, Carlos Escudé vio en la emergencia de China en el escenario internacional resultó “la mejor oportunidad que hayamos tenido desde la organización nacional.” (ESCUDE, 2012, p. 2). Ya que Beijing “es el mejor socio posible de Sudamérica: una superpotencia económica, pronto la primera de mundo, que no puede amenazarla militarmente.” (ESCUDE, 2012, p. 8). Sumado a la pérdida de influencia de Washington quien “casi nunca le aportó nada bueno al nuestro [país], y que muchas veces le propinó graves daños” (ESCUDE, 2012, p. 8).

Unos párrafos especiales nos merecen la estrategia del actual gobierno argentino. Si bien reconocemos que los vínculos externos necesitaban ciertos ajustes, los indicios nos señalar un cambio más profundo, en donde el afán de inserción con los poderes tradicionales, satelizará la utilización de márgenes de maniobra, reduciendo nuestras oportunidades que necesitamos como sociedad.

El desplazamiento hacia Chile y la Alianza del Pacífico es un cambio sustancial de nuestra política externa desde 1983 que había priorizado a Brasil primero y tras 1991 el Mercosur, y creemos que debería ser producto de un amplio consenso, como lo ha demostrado el anterior esquema por su perdurabilidad a lo largo del tiempo. Y sobre todo porque estamos tomando posición entre las dos líneas predominantes que pugan por la construcción del Orden Mundial: las estrategias norteamericanas para mantener la hegemonía y el ascenso de Asia. Decisión que a pesar de su importancia no se encuentra en la superficie de la discusión pública.

otros actores, pero terminó incrementando su nivel de dependencia con ese país (MIRANDA, 2015, p. 94-95).

REFERENCIAS

ACTIS, E. De Brasil a Pekín. **Suplemento de Comercio Exterior de La Nación**, Buenos Aires, p. 4-5, 10 feb. 2015.

_____.; CREUS, N. El giro de la Argentina hacia China, ¿necesidad coyuntural o estrategia? **Suplemento de Comercio Exterior de La Nación**, Buenos Aires, p. 7-8, mayo 2015a.

_____.; _____. Negociar en la emergencia. **Página/12**, Cash, Suplemento Económico, 7 jun. 2015b. Disponible en: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-8552-2015-06-07.html>>. Acceso en: 4 marzo 2016.

ALEXANDER, H. Argentina's presidential hopeful promises better relations with Britain over the Falklands. **The Telegraph**, Buenos Aires, 22 oct. 2015. Disponible en: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/11947020/mauricio-macri-argentina-britain-falklands.html>>. Acceso en: 9 marzo 2016.

AVIGNOLO, M. L. Argentina quedó cerca de ser aceptada en la OCDE. **Clarín**, 31 mayo 2016. Disponible en: <http://www.clarin.com/politica/Argentina-queda-cerca-aceptada-OCDE_0_1586241566.html>. Acceso en: 7 jul. 2016.

BANCO MUNDIAL. 2015. Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/BXT.DINV.WD.SD.ZS>>. Acceso en: 4 marzo 2015.

BARBOSA, R. Política externa e interesse nacional. **O Estado de São Paulo**, 24 feb. 2015. Disponible en: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,politica-externa-e-interesse-nacional-imp-,1638645>>. Acceso en: 4 marzo 2015.

BERMÚDEZ, I. Por Brasil y caída de precios, bajó un 43% el saldo comercial. **Clarín**, 25 nov. 2015.

BERNAL MEZA, R. China y la configuración de nuevo orden internacional: las relaciones China-Mercosur y Chile. In: BERNAL MEZA, R.; QUINTANAR, S. **Regionalismo y orden mundial**: Suramérica, Europa, China. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2012. p. 55-114.

BOTTO, M. Balances y perspectivas. **Página/12**, Cash, Suplemento Económico, Buenos Aires, p. 4-5, 22 mayo 2016.

CARABAJAL, J. P.; ARAÚJO, H. 2012. **La silenciosa conquista China**: una investigación por 25 países para descubrir cómo la potencia del siglo XXI está forjando su futura hegemonía. Buenos Aires: Crítica, 2012.

CASAS, A. Los préstamos de China a América Latina crecieron 22.000 millones. **El País**, p. 6, 28 feb. 2015.

CERLOTTO, L. Siderurgia: alertan sobre las exportaciones chinas. **IECO**, p. 2, 25 nov. 2015.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

CESARÍN, S. Continuidad y cambio en las relaciones Argentina-China. *Revista Intellector*, año IV, v. IV, n. 8, 2008. Disponible en: <<http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/ed2008-08/sergiomesse.pdf>>. Acceso en: 14 jul. 15.

_____. **China se avecina**: la re-evolución de una potencia emergente. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2006.

CUÉ, C. Argentina intenta salvar el pacto Europa-Mercosur. **El País**, p. 8, 22 abr. 2016.

_____. Elecciones en Argentina: Macri impulsa un nuevo ciclo en Latinoamérica y ataca a Maduro. **El País**, p. 5, 24 nov. 2015.

DE VIDO, J. Acuerdos con China: inversión real, transferencia de tecnología, desarrollo industrial y trabajo argentino. **Tiempo Argentino**, p. 20, 8 feb. 2015.

DUSSEL PETERS, E. China y América Latina: ¿una relación más allá de las modas? **Nueva Sociedad**, jun. 2015. Disponible en: <<http://nuso.org/articulo/china-y-america-latina-una-relacion-mas-alla-de-las-modas/#footnote-1>>. Acceso en: 15 jul. 2015.

ESCUDE, C. La inserción internacional de Argentina frente al ascenso de China, en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. **Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales**, Grupo de trabajo para la inserción de la Argentina en el mundo, Buenos Aires, 2012. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/china_insercion_argentina.pdf>. Acceso en: 14 jul. 2015.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. Discurso de la presidenta Cristina Fernández en la inauguración del 133° período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. **Presidencia de la Nación Argentina**, 1 mayo 2015. Disponible en: <<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28507-discurso-de-la-presidenta-cristinafernandez-en-la-inauguracion-del-133d-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congresonacionals-or>>. Acceso en: 5 marzo 2015.

_____. Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, durante su participación en el panel “Seguridad alimentaria” del Foro del Empresario, en la cumbre del G-20, en Cannes, República de Francia. **Presidencia de la Nación Argentina**, 3 nov. 2011. Disponible en: <<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25494-la-presidenta-ante-empresarios-del-b20-en-cannes>>. Acceso en: 21 nov. 2011.

_____. Palabras de la Presidenta de la nación, Cristina Fernández, en el acto de apertura del 127° período ordinario de sesiones realizado ante la Asamblea Legislativa en el Honorable Congreso de la Nación. **Presidencia de la Nación Argentina**, 1 marzo 2009. Disponible en: <<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/20612-blank-98297536>>. Acceso en: 21 nov. 2011.

_____. Disertación y respuestas de la Presidenta Cristina Fernandez en el Council of Foreign Relations. **Presidencia de la Nación Argentina**, 22 sept. 2008. Disponible en: <https://proyectonacional.files.wordpress.com/2010/05/documento_20.pdf>. Acceso en: 2 jun. 2015.

FRAGA, R. ¿Argentina podrá integrar los BRICS? **Clarín**, p. 50, 12 sept. 2015.

FERRER, A. El regreso del neoliberalismo. **Le Monde Diplomatique**, año 17, n. 201, Buenos Aires, p. 4-7, marzo 2016.

_____. La construcción de una relación desarrollista. **Página/12**, Cash, Suplemento Económico, p. 2-3, 22 marzo 2015.

FIGARI, G. **De Alfonsín a Menem**: política exterior y globalización. Buenos Aires, Memphis, 1997.

FLOR CRUZ, J. A. El legado y los desafíos que deja el líder chino Hu Jintao. **CNN México**, 8 nov. 2012. Disponible en: <<http://mexico.cnn.com/opinion/2012/11/08/opinion-el-legado-y-los-desafios-que-deja-el-lider-chino-hu-jintao>>. Acceso en: 2 jun. 2015.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. Texto íntegro del documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe. **Pueblo en línea**, 5 nov. 2008. Disponible en: <<http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>>. Acceso en: 19 jun. 2015.

GUELAR, D. Hacia el otro imperio: la relación entre China y la Argentina. **Diario Perfil**, Suplemento Domingo, Buenos Aires, p. 10-11, 8 feb. 2015.

HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN. Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto. **Publicación de la Dirección General de Taquígrafos**, Buenos Aires, 4 mayo 2016.

INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. **Intercambio Comercial Argentino**. Disponible en: <www.indec.gov.ar>. Acceso en: 11 abr. 2016.

JIANG, S. La perspectiva de la política exterior China. In: PAZ, G.; ROETT, R. **La presencia China en el hemisferio occidental: consecuencias para América Latina y Estados Unidos**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2008. p. 39-57.

JUSTO, M. Más o menos dependencia. **Página/12**, Cash, Suplemento Económico, p. 4-5, 18 oct. 2015.

LASCANO, R. Viento en popa. **Perfil**, p. 23, 20 jul. 2014.

LEWKOWICS, J. Socios con la potencia económica mundial. **Página/12**, p. 18-19, 1 feb. 2015.

LEWIWKOWICS, J. Las represas salen a flote. **Página/12**, p. 8, 19 abr. 2016.

MALCORRA, S. Hay que lograr una política que representar al potencialidad de Argentina. **Infobae**, 1 dic. 2015. Disponible en: <<http://www.infobae.com/2015/12/01/1773640-susana-malcorra-hay-que-lograr-una-politica-que-represente-la-potencialidad-argentina>>. Acceso en: 2 dic. 2015.

MAZZONI, C. Acuerdos con China: una estrategia que siembra dudas y temores. **Suplemento Economía y Negocios de La Nación**, p. 1-2, 22 feb. 2015.

MEMORANDO de entendimiento entre la república argentina y la república popular china sobre cooperación en materia de comercio e inversiones. **Clarín**, 2004. Disponible en: <edant.clarin.com/diario/2004/11/18/um/memorando.doc>. Acceso en: 21 jul. 2015.

MIRANDA, R. Argentina con China: el riesgo de la bonanza. **Estudios Internacionales**, n. 180, p. 91-113, 2015.

MONCADA DURRUTI, M. Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular de China: evolución histórica y conceptual. **Documentos CIDOB – Asia 27**, Barcelona, jun. 2011. Disponible en: <http://www.cidob.org/en/publicacions/documentos_cidob/asia/vision_del_mundo_exterior_de_las_cuatro_generaciones_de_lideres_politicos_de_la_republica_popular_china_evolucion_historica_y_conceptual>. Acceso en: 26 jun. 2015.

MONTESA, F.; AZCÁRATE, B. Una Otan de la economía. **Le Monde Diplomatique**, Madrid, n. 240, oct. 2015. Disponible en: <<http://www.monediplomatique.es/?url=articulo/0000856412872168186811102294251000/?articulo=763f1dd55fb741028da9626d903f5403>>. Acceso en: 11 jul. 2016.

NIEBIESKIKWIAT, N. El Gobierno aseguró que “la alianza con Brasil es la más estratégica”. **Clarín**, p. 5, 11 feb. 2015.

ORTELLI, I. Represas: serán más chicas y reducen el impacto ambiental. **Clarín**, p. 42, 7 mayo 2016.

OVIEDO, E. El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. **Estudios Internacionales**, n. 180, p. 67-90, 2015.

PEDOTTI, A. C. Qué arriesga el Gobierno al aliarse con China y Rusia en busca de estabilidad. **Perfil**, p. 25, 28 dic. 2014.

PUIG, J. C. **América Latina: políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

_____. **Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana**. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina; Universidad Simón Bolívar, 1980.

QUIROGA, A. El otro final del ciclo: adiós a los buenos vientos en el sector externo. **Ieco**, p. 6-7, 2 agosto 2015.

RAPOPORT, M. El acuerdo con China influye psicológica y realmente en los sectores especuladores. **Agencia Télam**, 18 nov. 2014. Disponible en: <<http://www.telam.com.ar/notas/201411/85748-rapoport-acuerdo-con-china.html>>. Acceso en: 5 jul. 2015.

RAMÍREZ RUÍZ, R. El “Sueño chino” de Xi Jinping: la “quinta generación de dirigentes” y su programa de gobierno. **La Albolafia**, Revista de Humanidades y Cultura, Madrid, n. 1, p. 223-244, jun. 2014, Disponible en: <<http://albolafia.com/trab/Alb-Misc-001.RAMIREZ.pdf>>. Acceso e: 4 jul. 2015.

RODRÍGUEZ, F. Relaciones entre Argentina y China: el gran salto adelante. **Agencia Télam**, 2014. Disponible en: <www.telam.com.ar/notas/201407/71698-relaciones-argentina-china.html>. Acceso en: 4 jun. 2015.

ROSSI, F. Áreas de convergencia y potenciales diferencias entre China y Argentina en el G-20. In: VELLOSO, M. et al. **Nuevas estrategias de relacionamiento con la República Popular China**. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2012. p. 73-80.

RUSSELL, R. La política internacional (1945-1983). In: **Nueva Historia de la Nación Argentina**. Academia Nacional de la Historia. Buenos Aires: Planeta. 2001. p. 121-145. v. VIII.

SCHUMALEN, F. Las potencialidades y los riesgos de la avanzada inversora de China en la región. **Tiempo Argentino**, p. 4-6, 30 marzo 2015.

SECRETARIA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. **Memorando de entendimiento de cooperación en la promoción de las inversiones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y la Agencia de Promoción de Inversiones China del Ministerio de Comercio de la República Popular China**. Buenos Aires, 2011. Disponible en: <<http://prensa.argentina.ar/download.php?id=47689>>. Acceso en: 4 jul. 2015.

SEVARES, J. Argentina-China: acuerdos para una relación asimétrica. **Clarín**, Suplemento Económico, 27 marzo 2015a. Disponible en: <http://www.ieco.clarin.com/economia/Argentina-China-Acuerdos-relacion-asimetrica_0_1328267630.html>. Acceso en: 4 jul. 2015.

_____. **China: un socio imperial para Argentina y América Latina**. Buenos Aires: Edhasa, 2015b.

_____. China y América Latina: los desafíos. **Ieco**, p. 5, 4 nov. 2012.

_____. Las compras del imperio chino. **El Dipló. Le Monde Diplomatique**, año 8, n. 88, p. 8, 2006.

SIMONOFF, A. El rol de China en la estructura de política externa argentina (2000-2015). In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2016.

SVAMPA, M. La nueva dependencia y el tuit presidencial. **Perfil**, p. 18, 8 feb. 2015.

TOKATLIÁN, J. G. Una mirada desde América Latina. In: PAZ, G.; ROETT, R. **La presencia China en el hemisferio occidental: consecuencias para América Latina y Estados Unidos**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2008. p. 77-116.

TOMAS, A. Mientras gira hacia Occidente, Macri congela los proyectos rusos y chinos. **Perfil**, 23 enero 2016. Disponible en: <<http://www.perfil.com/politica/Mientras-gira-hacia-Occidente-Macri-congela-los-proyectos-rusos-y-chinos-20160123-0021.html>>. Acceso en: 9 marzo 2016.

TORRES, J.; TORRES, M. A.; TORRES, M. C. **La política exterior argentina en los tiempos del default**. Buenos Aires: Dunken, 2010.

TURZI, M. China no es una política de Estado. **Clarín**, p. 31, 5 feb. 2015a.

TURZI, M. Sumarnos al BRICS, iniciativa con poca consistencia. **Clarín**, p. 25, 16 sept. 2015b.

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA. **Acerca del Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China**. Buenos Aires, 2015. Disponible en: <<http://uia.org.ar/noticia.do?id=2425>>. Acceso en: 4 marzo 2015.

VALLE, P. China copa el Mercosur pero Dilma se asocia mejor que CFK. **Perfil**, p. 22-23, 23 mayo 2015.

VIDAL, M. América Latina da la réplica a China. **Negocios diario El País**, p. 13, 18 sept. 2014.

YANG, W. Cooperación en capacidad productiva: nueva oportunidad para China y Argentina. **Tiempo Argentino**, Buenos Aires, p. 32, 21 jun. 2015.

ZUAZO, N.; ROHMER, M. Un matrimonio muy desigual. In: ALFIERI, Carlos. **Explorador 1. China: la dueña de futuro**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2014. p. 65-67.

A DIPLOMACIA SUL-AFRICANA EM AÇÃO: O PAPEL DA AGENDA AFRICANA NA INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ÁFRICA DO SUL PÓS-APARTHEID

Anselmo Otavio

No ano de 2014, a África do Sul completou vinte anos de pós-apartheid e, ao longo desse período, é perceptível que o país se tornou cada vez mais atuante tanto no continente africano, como também no âmbito internacional. No entanto, esse intenso processo de inserção regional e mundial nem sempre fez parte da história sul-africana. Reflexo disso pode ser encontrado durante as administrações Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958), Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1978), Botha (1978-1989) e De Klerk (1989-1993), que, ao buscarem institucionalizar a segregação racial (apartheid) no país, fizeram da política externa sul-africana um instrumento de manutenção do regime racista.¹

No plano regional, a busca pela manutenção do regime caminhou lado a lado na tentativa de incluir ao Estado sul-africano os atuais territórios do Lesoto, de Botsuana e da Suazilândia (administração Malan); criar alianças com países favoráveis ao regime racista (administração Verwoerd); usar a cooptação financeira como forma de forjar relações

1 Entende-se por *apartheid* um sistema voltado à “manutenção da supremacia de uma aristocracia branca, baseada numa rígida hierarquia de castas sociais, para as quais existe uma correlação entre a cor de pele e as possibilidades de acesso aos direitos e ao poder social e político” (BAHIA, 2000, p.114-115).

diplomáticas com alguns países africanos (administração Vorster); utilizar sanções econômicas ou intervenções militares como meios de desestabilizar a região, (administração Botha), dentre outras estratégias. Já no âmbito internacional, Pretória voltou-se ao apoio incondicional às potências capitalistas, estas que viam na África do Sul um aliado estratégico na luta contra a expansão do socialismo na região sul do continente africano.

O desejo de perpetuar o apartheid e a política externa adotada para tal fim acabou por levar o país ao isolamento, dentro de um cenário marcado por sanções impostas pela Organização da Unidade Africana e pelas Nações Unidas, bem como a ser interpretado como um país dominador, segregacionista, provedor de desestabilização regional, enfim, pela imagem de um país que simbolizava a própria encarnação do colonizador europeu.

Diferentemente deste primeiro período, o segundo refere-se às transformações realizadas pelas administrações de Nelson Mandela (1994-1999), Thabo Mbeki (1999-2008) e Jacob Zuma (2009-2014), estas que, em maior ou menor intensidade, não apenas romperam com o isolamento causado pelas seis administrações anteriores, como também se pautaram na construção de um novo processo de inserção regional, baseado na pacificação do continente, no combate ao subdesenvolvimento e todas suas mazelas, na busca por retirar a África da condição de continente marginal dentro do processo da globalização, dentre outros objetivos que simbolizam o que passou a ser conhecido como Agenda Africana. Paralelamente à inserção regional, no cenário internacional, a África do Sul pós-apartheid buscou a inserção política não apenas apoiada nas relações Norte-Sul, mas também ancorada nas relações Sul-Sul.

Nesse sentido, objetiva-se compreender a importância da Agenda Africana na inserção política da África do Sul no cenário internacional entre 1994 e 2014. Através da análise das políticas externas adotadas durante as administrações pós-apartheid, busca-se defender a hipótese de que o protagonismo que Pretória vem conquistando no cenário internacional encontra-se ancorado na inserção continental desenvolvida pelo país através da criação e adoção da Agenda Africana. Feito isso,

espera-se concluir que a reafirmação como país africano e a atuação em prol do continente elevaram a África do Sul ao posto de representante dos anseios africanos no cenário mundial, garantindo ao país a possibilidade em exercer um papel cada vez mais ativo na governança global.

A ADMINISTRAÇÃO MANDELA E O DESCOMPASSO ENTRE AS INSERÇÕES INTERNACIONAL E REGIONAL

De modo geral, a política externa adotada pela administração Mandela (1994-1999) possuía três principais objetivos. O primeiro e, de certo modo, mais esperado, seria o rompimento com a política externa que até então guiava a atuação de Pretória no âmbito internacional. Neste caso, os indícios dessa transformação caminhavam lado a lado ao artigo de 1993, intitulado “South Africa’s future foreign policy” e publicado na *Foreign Affairs*, em que Mandela, antes mesmo de se tornar presidente sul-africano, destacava que a “nova” África do Sul deveria ser norteada por pontos como o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza excessiva no continente africano, a promoção dos direitos humanos, a democracia, o respeito ao direito internacional, a pacificação via mecanismos não violentos, dentre outros.

Paralelamente aos pontos anteriormente indicados, a política externa sul-africana também passou a englobar a valorização do multilateralismo, o respeito à soberania dos Estados e a busca pela não violência na resolução de conflitos interestatais. Em certa medida, a adoção destes e dos pontos anteriormente indicados refletem o sincronismo entre a Freedom Charter, documento de 1955 no qual foram expostos os anseios do Congresso Nacional Africano (CNA) em um período de luta contra o regime do apartheid; e a necessidade em adequar a África do Sul ao cenário internacional pós-guerra Fria. De fato, ainda que a Freedom Charter (1955) destacasse a valorização da liberdade, da democracia, da resolução de conflitos através de meios pacíficos, em verdade, o fim do regime racista coincidiu com o avanço do livre mercado, da promoção da democracia liberal, dos direitos humanos, da valorização do meio ambiente, dentre outros valores estimados pelo Ocidente, e que passaram a ser adotados por diversos países após o fim da Guerra Fria.

O segundo objetivo da “nova” África do Sul foi a busca em romper com o isolamento internacional fruto do apartheid. Nesse sentido, a administração Mandela se aproximou de antigos países aliados na luta contra o regime racista (NGWENYA, 2011) e buscou a admissão e/ou readmissão em organizações tanto de âmbito internacional — tais como a Commonwealth, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Movimento dos Países Não Alinhados (NAM) e o G77 — como de âmbito continental e regional, estas simbolizadas, respectivamente, pela Organização da Unidade Africana (OUA), que passaria a ser chamada de União Africana (UA), e pela recém-transformada SADCC, que havia sido intitulada de Southern African Development Community (SADC). O êxito nesta escolha pode ser encontrado nos números alcançados, visto que se durante a vigência do regime do apartheid a África do Sul possuía somente 30 missões diplomáticas espalhadas pelo mundo, em 1996 o país passava a ter mais de 124 missões e encontrava-se incluído em 45 organizações internacionais (BARBER, 2005).

De modo geral, é possível indicarmos três características que se relacionam a este segundo objetivo da política externa sul-africana. A primeira refere-se à valorização do multilateralismo e ao respeito à soberania dos Estados. Já as duas últimas dizem respeito tanto ao direito do país em exercer o universalismo ou universalidade na política externa como também em escolher suas parcerias. De acordo com Schraeder (2001, p. 234, tradução nossa), “o princípio da universalidade ressalta a vontade da África do Sul em estabelecer relações diplomáticas com todos os países do mundo, independentemente das políticas nacional e externa adotadas por estes países”. Neste caso, um exemplo pode ser visto nas interações entre a África do Sul e Estados Unidos por um lado, e, por outro, entre Pretória e Irã, Cuba e Líbia, países estes que auxiliaram o CNA em sua luta contra o apartheid, mas que eram criticados por parte de Washington (HAMILL; LEE, 2001).

Referente à escolha de parcerias, o melhor exemplo disso pode ser encontrado no rompimento das relações com Taiwan e, em contrapartida, a aproximação com a República Popular da China, país que, *a posteriori*, se tornaria um importante parceiro político e econômico para a África do Sul. Embora paradoxais, tanto a universalidade como

a seletividade em suas parcerias foram fundamentais para a inserção da África do Sul no cenário internacional, uma vez que ambas garantiram ao país a ampliação de suas parcerias ao redor do mundo. Logo, diferentemente da política externa voltada somente para o Hemisfério Norte durante a vigência do apartheid, Pretória buscou se aproximar dos países do Hemisfério Sul.

Por fim, o terceiro e último objetivo da África do Sul caminhava lado a lado ao interesse do país em pleitear um papel de destaque na transformação do continente africano, através da reafirmação da África do Sul como país africano. Exemplo disso pode ser encontrado na tentativa sul-africana de ser mais atuante na SADC, buscando torná-la propícia à aceitação de objetivos como a valorização da democracia, o interesse pelo desenvolvimento e a busca pela pacificação. Como indicado pelo então presidente sul-africano, “paz, estabilidade e democracia são condições essenciais para o desenvolvimento” (MANDELA, 1998, tradução nossa).

A busca por estar mais presente no continente africano, seja via OUA, seja através da SADC, ou por meio de acordos com os países africanos, encontra-se relacionada a duas facetas da África do Sul pós-apartheid. A primeira refere-se ao desejo em ser atuante na resolução dos desafios existentes no continente, como também em demonstrar que o país é parte integrante da África e, por tal condição, deve se preocupar com o futuro do continente. Referente à atuação no continente, o reflexo deste interesse pode ser encontrado na adequação da South African Defence Force (SADF) em South African National Defence Force (SANDF), que além de atuar valorizando a defesa nacional, também passou a ser ativa em missões de manutenção da paz e na ajuda humanitária (SCHRAEDER, 2001). No que diz respeito à aceitação da África do Sul como país africano, um exemplo pode ser encontrado no discurso realizado por Mandela em 1999 no Parlamento Finlandês, quando o então presidente sul-africano reitera que “primeiro e acima de tudo, nós somos parte do continente africano, e os problemas africanos são nossos problemas também”.

Diferentemente dessa primeira faceta, a segunda diz respeito à necessidade de encontrar no continente africano soluções aos desafios internos a África do Sul pós-apartheid. De fato, além de se voltar ao fortalecimento dos laços diplomáticos com aqueles países que durante a vigência

do regime racista apoiaram os movimentos sul-africanos de libertação, Pretória também encontrou, nas potencialidades existentes no continente, possíveis soluções aos transtornos socioeconômicos herdados do regime racista, bem como viu nos países africanos importantes mercados para a expansão das empresas sul-africanas (NGWENYA, 2011).

Embora seu governo tenha simbolizado mudança e rompimento com a polícia externa que havia sido adotada durante o regime de apartheid, é claro o descompasso existente entre a inserção da África do Sul no cenário internacional e a ocorrida no continente. Por um lado, a sintonia existente entre a totalidade dos pontos que passavam a nortear a política externa sul-africana com aqueles estimados pelos países ocidentais elevava a África do Sul ao status de “a good international citizen” (HAMILL; LEE, 2001, p. 33) e, conseqüentemente, garantia à Pretória o fortalecimento dos laços com países europeus e com os Estados Unidos.

Por outro lado, a postura tomada por Pretória em determinados episódios ocorridos no continente africano foi alvo de críticas e de desconfiança por parte de alguns países. Um primeiro exemplo pode ser encontrado na Nigéria, país que entrava na década de 1990 imbuído em um cenário político instável, caracterizado pelo cancelamento da eleição presidencial disputada entre o National Republican Convention e o Social Democratic Party (partido vitorioso), e pelo golpe militar efetivado por Sani Abacha em 1993 (LEWIS, 1999).

Neste caso, a atuação de Pretória foi pautada inicialmente na não interferência dos assuntos internos da Nigéria, acreditando ser possível a alteração de tal cenário político através de acordos e reuniões, as quais contaram com a presença de Thabo Mbeki — sucessor de Mandela na administração da África do Sul — e do arcebispo Desmond Tutu (BARBER, 2005). No entanto, a ineficácia dessa estratégia tornou-se clara visto que Abacha manteve-se perseguindo os opositores de seu governo. Reflexo disso foi o chamado “Ogoni 9”, caso marcado pelo julgamento falho e sem revisão judicial que culminou no enforcamento do jornalista Ken Saro-Wiwa, ativista político da causa Ogoni, e de mais oito ativistas que eram contrários ao regime imposto por Abacha (LEWIS, 1999).²

2 A comunidade Ogoni é um grupo minoritário que habita o sudeste da Nigéria, região

O Ogoni 9 foi fundamental na alteração da atuação sul-africana neste episódio. A partir de então, Pretória pautou-se na busca por apoio externo ao continente para a criação de meios que gerassem o isolamento da Nigéria. Exemplos disso foram o incentivo à criação de sanções por parte da ONU, a insistência pela suspensão deste país da Commonwealth e o incentivo para que os países parassem de comprar o petróleo nigeriano. Entretanto, mesmo havendo a suspensão na Commonwealth, a Nigéria não se tornou isolada, visto que países como os Estados Unidos, a França e a Alemanha mantiveram-se interessados em garantir a suas multinacionais o acesso aos recursos minerais e energéticos existentes no país (JORDAM apud ADELMANN, 2004).

O custo político dessa estratégia sul-africana de censura à Nigéria via auxílio externo ocorreu principalmente no continente africano. Primeiro porque a ação sul-africana foi interpretada como unilateral e autoritária, fatores que remetiam à política externa desenvolvida pelo regime do apartheid (HAMILL; LEE, 2001). Segundo porque a atuação da administração Mandela foi interpretada como uma tentativa de quebra da solidariedade africana (BARBER, 2005). Por fim, em vez de apoiarem a África do Sul, os países africanos preferiram ficar do lado da Nigéria, país que mesmo estando sob a vigência de um regime autoritário, era interpretado pelo seu papel histórico de liderança na luta contra a colonização e por ser um dos principais financiadores da OUA.

Além do caso nigeriano, um segundo episódio que também exemplifica a dificuldade da África do Sul em ser mais atuante no continente refere-se à existência de constantes conflitos de interesses entre a África do Sul e o Zimbábue. Nessa interação, destacam-se as visões opostas acerca da função do Órgão de Política, Defesa e Segurança (OPDS) e, sobretudo, de sua independência ou não da SADC. Referente à função, para a África do Sul, este órgão deveria buscar alcançar a pacificação via meios políticos e não militares. Já para o Zimbábue, tal órgão deveria ser um pacto de defesa mútua, valorizando a cooperação militar como resposta aos conflitos que poderiam surgir na África Austral (NATHAN, 2005). Acerca da independência ou não da OPDS, um exemplo que demonstra a diferença

rica em petróleo e marcada pela ampla exploração deste recurso por parte de multinacionais petrolíferas (LEWIS, 1999).

entre Pretória e Harare foi visto na reunião ocorrida no Malawi, em 1997, quando Mugabe, então presidente deste órgão, ressaltou a independência deste órgão e, inclusive, a SADC não foi avisada sobre essa reunião. A resposta a tal atitude adveio da África do Sul, país que, naquele período, exercia a presidência da SADC, que considerou esta atitude como um ato de violação das normas da SADC (ADELMANN, 2004).

A ADMINISTRAÇÃO MBEKI (1999-2008) E O AFRICAN RENAISSANCE

Ao analisarmos os quase dez anos em que Mbeki esteve à frente da presidência sul-africana, é possível encontrarmos certa fidelidade no que se refere à política externa adotada durante a administração Mandela (NATHAN, 2005). De fato, além de tal continuidade ser encontrada na valorização e no respeito a pontos como o desenvolvimento econômico, o combate à pobreza excessiva, os direitos humanos, a democracia, o respeito ao direito internacional, dentre outros, a segunda administração pós-apartheid priorizou outros dois pontos característicos da administração Mandela.

O primeiro refere-se ao multilateralismo, este voltado à busca por romper com qualquer forma de atuação que ainda lembrasse o modo unilateral adotado durante a vigência do regime racista, liquidar com as desconfianças dos países africanos com relação aos interesses de Pretória para a África e, principalmente, demonstrar o caráter não impositivo dos pontos adotados durante a administração Mandela, estes considerados determinantes para a transformação do continente. Já a segunda característica refere-se à universalidade nas escolhas de parcerias estratégicas (HAMILL; LEE, 2001), cuja adoção tornou-se cada vez mais importante, uma vez que garantia à África do Sul a possibilidade em se aproximar de países africanos que seguiam um caminho diametralmente oposto ao de Pretória, mas que eram politicamente ou historicamente relevantes.

O multilateralismo e a universalidade na política externa se tornaram peças-chaves na flexibilização no modo de atuar sul-africano. Uma das principais características da administração Mbeki, a flexibilização, garantiu à África do Sul a diminuta possibilidade de cometer os mesmos

equivocos e, portanto, sofrer as mesmas consequências vistas na administração Mandela, uma vez que a prudência levou à não confrontação com países que, seja pela importância histórica, seja pela relevância política, eram melhores aceitos pela grande maioria dos países africanos.

Por um lado, o respeito a determinados pontos e a priorização de outros que já vinham sendo adotados simbolizaram a busca em distanciar a África do Sul de sua imagem de país pró-Occidente, bem como em demonstrar o pertencimento do país ao continente africano. Por outro, tais escolhas passaram a ser importantes na tentativa em elevar a um novo patamar a interação entre à África do Sul, o mundo e o continente africano através de uma nova doutrina de transformação política e econômica sugerida para a África (LANDSBERG, 2012), esta mais comumente conhecida como African Renaissance.

O African Renaissance pode ser compreendido como a doutrina que prima pela sincronia entre o conjunto de transformações ocorridas na África a partir da última década do século XX, tais como o fim de regimes autoritários, o surgimento de eleições democráticas multipartidárias, o crescimento econômico, a valorização da diversidade cultural existente no continente (MBEKI, 1997, NYANG'ORO; SHAW, 2000), dentre outros que dão base e são a essência de sua existência; e os valores estimados e disseminados pelo mundo Ocidental no pós-Guerra Fria. Nesse sentido, o African Renaissance considera primordial a responsabilidade de ambas as partes, indicando que o sucesso ou o fracasso da renovação da África caminhará lado a lado com a dinâmica existente entre os países industrializados, estes que teriam sua participação relacionada, por exemplo, aos investimentos direcionados ao continente, à garantia de acesso dos produtos africanos a seus mercados e ao perdão da dívida externa. E, em contrapartida, dentre outros aspectos, os países africanos deveriam respeitar e valorizar a boa governança, a democracia e os direitos humanos, além de combater a corrupção (LANDSBERG, 2005).

A gênese do African Renaissance encontra-se atrelada a Mbeki antes mesmo de assumir a presidência da África do Sul. Exemplo disso pode ser encontrado no discurso “The African Renaissance, South Africa and the World”, proferido em 1998 na United Nations University, no qual Mbeki indica que a continuidade da renovação africana caminha-

ria lado a lado com o resgate do passado africano anterior à colonização e ao imperialismo, bem como a adaptação do continente africano ao cenário internacional surgido no pós-Guerra Fria. Entretanto, é durante a sua presidência que Pretória buscou a consubstanciação do African Renaissance, se apoiando, principalmente, na valorização do multilateralismo, do universalismo na política externa, na construção e fortalecimento de laços com determinados países africanos, com destaque para a Nigéria, e por meio do interesse em se aproximar e intensificar as relações com países industrializados.

De modo geral, é possível indicar três iniciativas desenvolvidas ao longo de sua administração que são símbolos dessa doutrina. A primeira diz respeito à Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad), esta voltada à dinamização do desempenho econômico do continente, por meio da valorização da democracia, da pacificação, da melhoria na infraestrutura, na busca por acesso a fluxos de capital e de mercados aos produtos africanos, dentre outros pontos (NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT, 2001), que, em resumo, traz em sua essência a responsabilidade entre os países africanos e os industrializados.

Para que esta parceria se tornasse viável, buscou-se adotar o chamado African Peer Review Mechanism (APRM). Segundo Déme (2005, p. 15, grifo nosso, tradução nossa), entende-se que “a *Peer Review* é quando as partes (governos, sociedade ou outros) concordam em trocar suas experiências com base em um terreno intelectual e moral comum e identificar princípios consensuais e valores compartilhados”. No caso africano, além fazer com que os países trabalhassem juntos e compartilhassem experiências e soluções que levassem à estabilidade, ao desenvolvimento sustentável e ao avanço da boa governança, o APRM também serviria para demonstrar à comunidade internacional a seriedade dos países-membros em assumirem os compromissos firmados na Nepad (DÉME, 2005).

Já a segunda iniciativa refere-se à transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para União Africana (UA), instituição que, por quase todo o período da Guerra Fria, foi o símbolo dos anseios pan-africanistas de promoção da autodeterminação dos povos e de luta pela liberdade das colônias europeias existentes na África, e que chegava aos

anos finais da década de 1990 imbuída em processo de transformação, este iniciado na Cúpula Extraordinária da OUA, ocorrida na cidade de Sirte, Líbia, em 1999.³ Nessa ocasião, pontos defendidos por Pretória, tais como o respeito aos direitos humanos, à democracia, à boa governança, dentre outros, bem como o modelo de estrutura defendido por Pretória, o *Pan-continentalism*, foram englobados na UA (LANDSBERG, 2012; AFRICAN UNION, 2000).⁴

Por fim, a terceira iniciativa diz respeito à estratégia utilizada pela África do Sul na mediação de transtornos surgidos no continente africano, no caso, a *quiet diplomacy*, esta que pode ser entendida como “uma tática e uma estratégia de engajamento dos beligerantes por trás dos bastidores com o objetivo de levá-los a um acordo negociado” (LANDSBERG, 2005, p. 734, tradução nossa). Embora seu uso remonte ao governo Mandela, exemplo disso pode ser encontrado na tentativa em alcançar o acordo de paz entre a oposição e o governo de Abacha na Nigéria (BARBER, 2005), é fato que durante a administração Mbeki sua utilização tornou-se cada vez mais acentuada. Reflexo disso pode ser encontrado na atuação sul-africana no Zimbábue, quando Pretória voltou-se ao uso da *quiet diplomacy* tanto na busca por aproximar a Inglaterra do Zimbábue quanto visando à melhoria da interação entre o partido governista, Zimbabwe African National Union – Patriotic Front (ZANU-PF), e seu principal opositor, Movement for Democratic Change (MDC).⁵

Em síntese, em ambas as mediações, a adoção da *quiet diplomacy* não garantiu o fim das sanções econômicas e diplomáticas ao Zimbábue, como também não foi capaz de romper com as desconfianças da oposição com relação à reeleição de Mugabe. No entanto, é válido indicar duas considerações acerca da eficácia desta estratégia para a

3 Nas palavras de Chanaiwa e Kodjo (2010, p.897-898) “O pan-africanismo nasceu no Novo Mundo, nos séculos XVIII e XIX, em favor da luta dos negros pela libertação, contra a dominação e a exploração dos brancos. [...] No próprio continente africano, o pan-africanismo, como movimento de libertação, remonta à invasão da Etiópia pelos fascistas italianos em 1935 [...]”.

4 Entende-se o *Pan-continentalism* como “o processo pelo qual os Estados se unem para criar novas normas, princípios, instituições, estruturas políticas, e concordar em viver de acordo com essas normas e estruturas em harmonia uns com os outros” (LANDSBERG, 2012).

5 A vitória de Robert Mugabe (Zanu-PF) sobre Morgan Tsvangirai (MDC), em um cenário interno marcado pela instabilidade, foi amplamente contestada pelo MDC e considerada pela Commonwealth como fraudulenta e antidemocrática.

política externa sul-africana. A primeira diz respeito à *quiet diplomacy* como melhor meio de interação com países africanos que, histórica ou politicamente, são relevantes, uma vez que a imagem e a posição conquistada por Mugabe ao longo de sua trajetória política como um dos principais ícones da independência de seu país (BARBER, 2005) mantinham o Zimbábue como um ator de destaque no cenário político do continente africano. Já a segunda consideração refere-se à *quiet diplomacy* como um meio relevante de ganhos políticos para a África do Sul em sua interação com o continente, visto que a priorização sul-africana pela negociação em vez da crítica, como também pelo rompimento com as sanções diplomáticas e econômicas impostas pela comunidade internacional ao Zimbábue em detrimento do apoio a tais medidas, foram atitudes vistas como respeitosas a uma possível solidariedade africana.

Se, por um lado, a opção sul-africana pela *quiet diplomacy* como melhor estratégia de interação e mediação de conflitos existentes em países africanos junto à criação da Nepad e a profícua participação na transformação da OUA em UA representaram a consubstanciação do African Renaissance, por outro, tais iniciativas se tornaram peças importantes na elevação desta doutrina para um novo patamar, no caso, para a criação da Agenda Africana. De modo geral, a Agenda Africana pode ser entendida como a fase de continuidade e intensificação do African Renaissance. Continuidade por manter-se fiel ao incentivo, à criação e à adoção de sistemas democráticos pelos países africanos, à busca pela paz e pela segurança do continente, à criação de meios que levem ao crescimento econômico dos países africanos, dentre outros objetivos defendidos por essa doutrina de renovação africana (KONDLO; LANDSBERG, 2007).

Intensificação, visto que se buscou potencializar a interação entre a África do Sul, os países africanos e o mundo por meio de uma relação marcada não pelo neocolonialismo, mas, fundamentalmente, pela cooperação e responsabilidade entre as partes (LANDSBERG, 2011). Nesse caso, torna-se claro que, através dessa intensificação, a Agenda Africana garantiu à África do Sul maior interação no continente africano. Primeiramente, tal constatação encontra-se pautada na formação de parcerias estratégicas entre Pretória e alguns países africanos que foram amplia-

das durante a administração Mbeki (1999-2008). Em certa medida, a valorização da “boa vizinhança” e o interesse na criação de relações “não hegemônicas” (KONDLO; LANDSBERG, 2007, p. 1-2, tradução nossa) garantiam à África do Sul a possibilidade em interagir com diversos países africanos, tais como Argélia, Nigéria, Gana, Tanzânia, Moçambique, Botsuana e outros.

Em segundo lugar, a intensificação garantiu que Pretória estivesse cada vez mais inserida no continente. No âmbito econômico, o reflexo disso pode ser encontrado no estímulo para que as empresas sul-africanas investissem cada vez mais no continente africano, uma vez que tanto pequenos investimentos realizados por empresas como Checkers, Game and Makro, Protea Hotels, Debonairs, Nandos and Steers, Truworths and Weolworths e Standard Bank/Stanbic and Multichoice quanto grandes investimentos advindos da MTN, Vodacom, Transnet, Eskom, AngloGold Ashanti, Randgold Resources, Sasol e PetroSA tornaram-se cada vez mais constantes no continente africano (COMNIMOS; DANIEL; LUTCHMAN, 2007). Inclusive, é com o advento da Agenda Africana que países como Botsuana, Moçambique, Zâmbia, Lesoto, Malawi chegavam ao ano de 2008, tendo Pretória como o segundo maior comprador de seus produtos exportados; enquanto Suazilândia, Namíbia e Zimbábue encontravam no mercado sul-africano o principal destino de suas exportações (MBEKEANI, 2013).

Referente à interação entre a África do Sul e o mundo, o advento da Agenda Africana foi importante na ampliação das parcerias sul-africanas, estas que não mais ficaram restritas ao Hemisfério Norte. Nesse caso, é clara a distinção feita pela administração Mbeki no que se refere às expectativas de Pretória com relação aos países do Norte e àquelas esperadas com os países do Sul. Por um lado, no que concerne às relações Norte-Sul, as expectativas sul-africanas eram romper com o Afro-pessimismo, apresentando ao mundo a imagem de um continente africano em transformação, bem como em fazer com que os países ricos participassem no processo de renovação do continente.⁶ Nesse sentido, um dos principais exemplos pode ser encontrado na divulgação e na

6 Entende-se por Afro-pessimismo a crença de que o continente africano está fadado ao fracasso e a diversas guerras, dentre outras mazelas (BUJRA, 2004).

busca por manter a Nepad incluída na agenda da OECD e do G8, ambos vistos por Pretória como financiadores desse projeto de desenvolvimento (BUJRA, 2004).

No âmbito das relações Sul-Sul, além da valorização do G77 e do Movimento dos Não Alinhados, a África do Sul buscou criar ou fortalecer laços com países como China, Rússia, Brasil e Índia, bem como participar de iniciativas como o Forum for China-Africa Co-operation (Focac) e a New Asian-African Strategic Partnership (NAASP), o New Asia-Africa Strategic Partnership (Naasp) e a Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IOR-ARC) (DIRCO, 2011). Neste caso, destaca-se a criação em 2003 do chamado Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).

A dinâmica de interação criada pela Agenda Africana entre a África do Sul, o continente africano e o mundo se tornou importante não apenas para o rompimento com o descompasso criado durante o governo Mandela entre a aceitação da África do Sul no âmbito internacional e a desconfiança sobre este país no cenário regional, mas também no processo de inserção sul-africana da “nova” África do Sul. De fato, o respeito ao multilateralismo, a negativa em aderir a qualquer forma de sanção ao governo Mugabe, o ativismo e o interesse em ser mais atuante economicamente no continente africano, serviram para demonstrar que a África do Sul é parte integrante da África. Em outras palavras, tais iniciativas foram interpretadas como atitudes de um país voltado à transformação do continente africano.

Paralelamente, a busca em ser cada vez mais atuante no continente africano, a insistente atuação de Pretória no cenário internacional em prol do continente, o ativismo do país em apresentar ao mundo uma África em transformação e o desejo em construir uma interação não mais caracterizada pelo neocolonialismo, mas, fundamentalmente, pela cooperação entre os países africanos e os industrializados (LANDSBERG, 2011), foram iniciativas que reforçaram a imagem do país de pertencimento ao continente africano, elevando-o ao papel de “voz” da África no mundo pós-Guerra Fria. Logo, o desenvolvimento da Agenda Africana fortaleceu a imagem indissociável, ao menos para a comuni-

dade internacional, da África do Sul como representante legítimo dos interesses africanos no mundo.

A ADMINISTRAÇÃO ZUMA E A MANUTENÇÃO DA AGENDA AFRICANA

A chegada de Jacob Zuma em 2009 à presidência sul-africana foi caracterizada pela possibilidade em haver transformações no rumo da África do Sul e, conseqüentemente, da política externa do país, visto que o recém-empossado presidente trazia, em sua base aliada, grupos como o Congress of South African Trade Unions (Cosatu), o South African Communist Party (SACP) e a African National Congress Youth League (Ancyl), estes que, em maior ou menor intensidade, eram contrários às políticas adotadas pela administração Mbeki. Inclusive, a Ancyl era favorável ao abandono do livre-mercado e defensora da nacionalização de bancos e indústrias mineradoras (HUGHES, 2011).

Embora havendo tal especulação, em verdade é possível indicar que não houve grandes transformações na política externa sul-africana, visto que houve a continuidade de pontos adotados pelos governos anteriores, tais como a valorização da democracia, o desenvolvimento econômico, o respeito ao multilateralismo, a resolução de conflitos através do diálogo, a diversificação e a ampliação de parcerias com países africanos, e, principalmente, foi mantido o interesse sul-africano em ser cada vez mais atuante no continente africano, inclusive defendendo a crença de que “o desenvolvimento da África do Sul não pode ser dissociado do continente africano” (ZUMA, 2010, tradução nossa).

Reflexo dessa valorização pode ser encontrado no ativo papel sul-africano na pacificação do continente, seja através do apoio a missões de paz, como visto na Costa do Marfim e na República Centro Africana, seja por meio do auxílio à reconstrução de países pós-conflito, tais como a República Democrática do Congo, o Sudão e o Burundi (LANDSBERG, 2010). Além disso, a valorização do continente africano também pode ser encontrada na busca de Pretória em voltar seus esforços para a viabilização de dois projetos para a África, no caso, o Presidential Infrastructure Champion Initiative (Pici), e o Programme for

Infrastructure Development in Africa (Pida), ambos voltados à construção de infraestrutura continental.⁷

Paralelamente a tais iniciativas, a administração Zuma não apenas manteve como também buscou intensificar as interações propostas pela Agenda Africana entre a África do Sul, a África e o mundo. No que diz respeito à relação entre Pretória e o continente, se, por um lado, Zuma afirmava que a Agenda Africana se tornava “cada vez mais prioritária em nossa política externa, isso é um indicativo do valor que nós damos à prosperidade do continente” (ZUMA, 2012, tradução nossa), por outro, tornou-se claro o interesse sul-africano em fortalecer, principalmente, sua inserção econômica no continente. Reflexo disso pode ser encontrado na chamada diplomacia econômica, que pode ser compreendida “como a elaboração de políticas e estratégias departamentais que facilitam a realização dos objetivos estratégicos do país na África e no mundo” (HUGHES, 2011, p. 8, tradução nossa).

Referente à diplomacia econômica, um dos principais exemplos pode ser encontrado em dois projetos que a administração Zuma se pautou: a consolidação da SADC Free Trade Area (SADC-FTA) e a construção de uma zona de livre comércio baseada na integração entre a SADC, a East African Community (EAC) e a Common Market for Eastern and Southern Africa (Comesa). Em linhas gerais, mesmo havendo especificidades em cada um desses projetos, é fato que ambos se tornam importantes para Pretória, pois objetivam intensificar as relações econômicas entre seus respectivos países-membros.

No que diz respeito à segunda face da Agenda Africana, no caso, a interação entre a África do Sul e o mundo, é possível indicarmos certa tendência por parte da administração Zuma pela maior valorização das relações Sul-Sul se comparada com as relações Norte-Sul. Nesse caso, o principal episódio que exemplifica tal diferença diz respeito à formaliza-

7 O Pici se destaca por focar-se na construção da rodovia que ligará o Niger a Argélia (trans-Sahara), no gasoduto entre Nigéria e Argélia, na rodovia que melhorará a ligação entre o norte e o sul da África do Sul, dentre outros projetos (PRESIDENTIAL INFRASTRUCTURE CHAMPION INITIATIVE, 2011). Já o Pida volta-se à construção do corredor Cairo-Cape Town, à criação de meios que garantam o fim do déficit energético existente no continente e à construção de uma rede de fibra ótica que englobe quase todo o território africano, dentre outras metas que se tornam importantes para a manutenção do crescimento africano (PROGRAMME FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA, 2012).

ção, em abril de 2011, da entrada da África do Sul no BRIC, grupo que foi renomeado para BRICS.

O convite para que a África do Sul se juntasse ao BRIC teve um profundo significado político e econômico para a África como um todo e para o país em específico. Por um lado, tal convite reflete a importância que o continente africano vem conquistando desde o fim da Guerra Fria, esta ancorada nas transformações políticas e econômicas encontradas em diversos países africanos ao longo dos últimos vinte anos (NYANNG'ORO; SHAW, 2000) e na posse de um território rico em recursos energéticos e minerais, condição que vem levando a presença, em maior ou menor intensidade, de países como Estados Unidos, França, Inglaterra, Índia, Rússia, Brasil e, destacadamente, a China (PENHA, 2011).

Por outro, sua existência pode ser vista como o resultado da Agenda Africana, que não apenas garantiu ao país o status de representante dos interesses africanos no cenário internacional, como também a possibilidade deste em exercer um papel ativo na governança global. Nesse sentido, tal aproximação reflete a importância que é dada pela África do Sul ao cenário internacional, uma vez que se economicamente o país está atrás dos outros membros do BRICS, em termos geopolíticos e geoeconômicos possui enormes vantagens. Primeiro porque faz fronteira com o Atlântico Sul e o Oceano Índico. E, segundo porque o país é, inquestionavelmente, uma potência econômica não apenas regional, mas também continental, e, mesmo possuindo, atualmente, o segundo maior PIB do continente africano, é um país caracterizado por uma rede sofisticada de infraestrutura e pelo dinamismo comercial, tecnológico e financeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste capítulo buscou-se demonstrar a importância da Agenda Africana para a inserção internacional da África do Sul. Embora sua criação se enquadre no processo de inserção continental desenvolvido, inicialmente, durante a administração Mandela (1994-1999), em verdade sua existência passou a ser fundamental para que Pretória se tornasse cada vez mais atuante no cenário internacional. Nesse sentido, tal constatação encontra-se relacionada a duas características

dessa agenda. A primeira refere-se ao fato de que a Agenda Africana aceita e defende pontos que ganharam espaço no cenário internacional pós-Guerra Fria, que são estimados pelo Ocidente, tais como a valorização dos direitos humanos, a promoção da democracia, a busca pelo desenvolvimento econômico, o destaque dado ao multilateralismo, dentre outros que, em menor ou maior intensidade, foram adotados pela África do Sul ao longo das administrações pós-apartheid. Logo, com a manutenção de tais pontos, Pretória era vista, ao menos pelos países ocidentais, como um exemplo a ser seguido por outros países africanos.

Já a segunda e a terceira características dizem respeito à interação proposta pela Agenda Africana entre a África do Sul, o continente africano e o mundo. Por um lado, com tal agenda houve a intensificação da participação sul-africana no continente, caracterizada pela atuação nos processos de pacificação ou de resolução de crises no continente, pelo ativo papel na SADC, pela transição da OUA para UA e pela criação da NEPAD, pelo incentivo em se tornar cada vez mais atuante economicamente no continente, dentre outros. Por outro, a Agenda Africana levou Pretória a atuar ativamente no cenário externo em prol tanto do rompimento com o Afro-pessimismo, apresentando ao mundo a imagem de um continente africano em transformação, como também na defesa dos interesses africanos no cenário internacional. Em outras palavras, com tal agenda, tornou-se inquestionável o desejo da África do Sul pós-apartheid ser vista como parte integrante da África, bem como em ser vista como representante dos anseios africanos no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

ADELMANN, M. Quiet diplomacy – The reasons behind Mbeki's Zimbabwe policy. *Afrika Spectrum*, Hamburg, v. 39, n. 2, p. 249-276, 2004.

AFRICAN NATIONAL CONGRESS. **Freedom Charter**. Kliptown, 1955. Disponível em: <<http://www.anc.org.za/show.php?id=72>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

AFRICAN UNION. **Constitutive Act of the African Union (CAAU)**. Lome: 2000. Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BARBER, J. The new South Africa's foreign policy: principles and practice. **International Affairs**, [s.l.], v. 81, n. 5, p. 1079-1096, 2005.

BAHIA, L. H. N. A Política Externa da África do Sul: da internacionalização à globalização. In: GUIMARÃES, S. P. África do Sul: visões brasileiras. Brasília: IPRI; FUNAG, 2000.

BUJRA, A. Pan-African political and economic visions of development from the OAU to the AU: from the Lagos Plan of Action (LPA) to the new partnership for African development (NEPAD). **DPMF**, [s.l.], n. 13, p. 1-32, 2004.

CHANAIWA, D.; KODJO, E. Pan-africanismo e libertação. In: MAZRUI, A. A.; WONDJI, C. (Org.). **História geral da África: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010. v. VIII p. 897-924.

COMNIMOS, A.; DANIEL, J.; LUTCHMAN, J. South Africa in Africa: trends and forecasts in a changing African political economy. In: DANIEL, J. et al. **State of the nation: South Africa**. Cape Town: HSR Press, 2007. p. 508-532.

DÉME, O. **Between hope and scepticism: civil society and the African Peer Review Mechanism**. Toronto: Ed. Partnership Africa-Canada, 2005.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). **Strategic plans 2011-2014**. Pretoria, 2011. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/departament/strategicplan%202011-2014/strategic%20plan%202011.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2013.

HAMILL, J.; LEE, D. A middle power paradox? South African diplomacy in the post-apartheid era. **International Relations**, London, v. 15, n. 4, p. 33-59, 2001.

HUGHES, T. **Working for development in Southern Africa: bridging the gap between government and business**. Johannesburg: SAIIA, 2011.

KONDLO, K.; LANDSBERG, C. South Africa and the "African Agenda". **Policy: issues and actors**, Johannesburg, v. 20, n. 13, p. 1-14, 2007.

LANDSBERG, C. Policy Afro-continentalism: pan-africanism in post-settlement South Africa's foreign. **Journal of African and Asian Studies**, [s.l.], v. 47, n. 4, p. 436-448, 2012.

_____. African leadership in world affairs. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **Curso para diplomatas africanos**. Rio de Janeiro: FUNAG, 2011. v. 2.

_____. The Foreign Policy of the Zuma Government: pursuing the "national interest"? **South African Journal of International Affairs**, London, v. 17, n. 3, p. 273-293, 2010.

_____. Toward a developmental foreign policy? Challenges for South Africa's diplomacy in the second decade of liberation. **Social Research**, [s.l.], v. 72, n. 3, p. 723-757, 2005.

LEWIS, P. M. Nigeria: an end to the permanent transition? **Journal of Democracy**, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 141-156, 1999.

MANDELA, N. Speech by President Nelson Mandela during a visit to the Finnish Parliament. **South African Government**, Helsinki, 15 mar. 1999. Disponível em: <http://www.info.gov.za/speeches/1999/99316_fin-pa99_10284.htm>. Acesso em: 14 maio 2013.

_____. Speech by President Nelson Mandela to the National Executive Committee of the Chama Cha Mapundizi (CCM). **South African Government**, Dar es Salaam, 17 nov. 1998. Disponível em: <http://www.info.gov.za/speeches/1998/98b18_ccm9811382.htm>. Acesso em: 14 maio 2012.

_____. South Africa's future foreign policy. **Foreign Affairs**, Tampa, v. 72, n. 5, p. 86-97, 1993.

MBEKEANI, K. K. Intra-regional trade in Southern Africa: structure, performance and challenges. **Regional integration policy papers**, NEPAD, Tunis, n. 2, 2013.

MBEKI, T. Speech by Deputy President Thabo Mbeki at the United Nations University: the African Renaissance, South Africa and the world. **Department of International Relations and Cooperation of Republic of South Africa**, Tokyo, 9 abr. 1998. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/1998/mbek0409.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

_____. Address by Executive Deputy President Thabo Mbeki, to Corporate Council on Africa's "Attracting Capital to Africa" Summit. **Department of International Relations and Cooperation of Republic of South Africa**, Chantilly, 19-22 apr. 1997. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/1997/mbek0419.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

NATHAN, L. Consistency and inconsistencies in South African foreign policy. **International Affairs**, [s.l.], v. 81, n. 2, p. 361-372, 2005.

NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). **The new partnership for Africa's development**. Abuja, 2001. Disponível em: <http://www.nepad.org/system/files/framework_0.pdf>. Acesso em: 16 set. 2012.

NGWENYA, N. X. South Africa in Africa. In: HOFMEISTER; W. TYLER, M. C. **Going global**: Australia, Brazil, Indonesia, Korea and South Africa in international affairs. Singapore: Konrad-Adenauer Stiftung, 2011. p. 3-17.

NYANG'ORO, J. E.; SHAW, T. M. African Renaissance in the new millennium? From anarchy to emerging markets? **African Journal of Political Science**, Grahamstown, v. 5, n. 1, p. 14-28, 2000.

PENHA, E. A. **Relações Brasil-África**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PRESIDENTIAL INFRASTRUCTURE CHAMPION INITIATIVE (PICI). **Presidential Infrastructure Champion Initiative (PICI)**: technical status project report. Johannesburg, 2011. Disponível em: <<http://www.nepad.org/system/files/Final%20PICI%20Status%20Report.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2013.

PROGRAMME FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA (PIDA). **Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA)**: interconnecting, integrating and transforming a continent. Addis Ababa, 2012. Disponível em: <<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/PIDA%20note%20English%20for%20web%200208.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2013.

SCHRAEDER, P. J. South Africa's foreign policy from international pariah to leader of the African Renaissance. **The Round Table**, [s.l.], n. 359, p. 229-243, 2001.

ZUMA, J. Opening remarks by the President of the Republic of South Africa, HE Mr. Jacob Zuma, on the occasion of the opening session of the Global African Diaspora Summit. Department of International Relations and Cooperation of Republic of South Africa, Cape Town, 25 maio 2012. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2012/jzuma0525.html>>. Acesso em: 14 maio 2013.

_____. **Address by President J.G. Zuma to the South Africa – China Business Forum on the occasion of the State visit to the people’s Republic of China. Department of International Relations and Cooperation of Republic of South Africa, Beijing, 24 ago. 2010.** Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2010/jzum0824.html>>. Acesso em: 14 maio 2013.

III

Novos Vértices de Poder



INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS BRICS NA AGENDA DO BRASIL: A OPÇÃO MULTILATERAL DO GOVERNO LULA

Hermes Moreira Jr.

Após duas décadas convivendo com uma grave situação econômica e fiscal, e mergulhado em uma profunda crise político-institucional, ao longo dos anos 2000 o Brasil conseguiu estabilizar seu ambiente doméstico para, posteriormente, traçar uma nova estratégia de inserção internacional. Alcançada tal estabilidade, passava a ser recolocado na ordem do dia o debate sobre o papel do Brasil no cenário internacional, seja para analistas, políticos, acadêmicos e empresários. Apesar da intensa disputa entre interpretações, perspectivas e projetos que buscam explicar os eventos domésticos e internacionais que permitiram ao Brasil figurar, naquele período, entre as maiores e mais dinâmicas economias do planeta, é fato que entre 2003 e 2010 a literatura brasileira e internacional se debruçou com maior intensidade sobre os rumos da ação externa do nosso país.

Com efeito, a formulação e a execução da política externa brasileira adquiriram novos contornos, com temas e formas de engajamento diversificadas sendo empreendidas no cotidiano de sua atuação internacional. Ademais, a política externa ganhou destaque junto à imprensa, à academia e aos centros de pesquisa devido à ampliação da quantidade e da qualidade de informações e análises sobre o comportamento internacional do país. Desse modo, se consolidava o papel de estudos sobre o ativismo brasileiro no exterior.

Nesse sentido, a nova configuração das relações internacionais proporcionou ao Brasil, em meio a tal diversificação de seu engajamento internacional, estabelecer parcerias consideradas estratégicas com Estados menos tradicionais em seu espectro de relações bilaterais. As parcerias formalizadas com os chamados grandes países periféricos (DUPAS, 2005) vieram ao encontro das expectativas geradas por agentes do mercado (O'NEILL, 2001; WILSON, 2003, GOLDMAN SACHS, 2007) de que estes, capitaneados por Brasil, Rússia, Índia e China, os chamados BRIC, seriam os responsáveis pelo aquecimento da economia global nos próximos anos e, conseqüentemente, local seguro e ideal para ampliação de seus negócios e ganhos de capital por parte de seus investidores.

Dentro desse contexto, o Brasil, durante o governo Lula da Silva (2003-2010), mas, sobretudo, no período referente ao seu segundo mandato, investiu na institucionalização do BRIC. A diplomacia brasileira atuou no sentido de fazer dele mais do que um acrônimo de quatro países que conheceriam, naqueles anos, importantes taxas de crescimento econômico e aumento de sua parcela de participação na economia global, dotando-os de capacidade de articulação política e forte presença em espaços de discussão e deliberação multilateral. Procurou, a partir de suas reuniões ministeriais e encontros de cúpula, fomentar projetos de cooperação técnica e econômica, mas, principalmente, envidou diversos esforços no sentido de garantir posições políticas conjuntas em temas da agenda global.

A crise financeira iniciada em 2008, que atingiu em cheio o centro do sistema econômico global, Estados Unidos e Europa Ocidental, contribuiu para a ampliação do processo de aproximação entre as economias dos grandes países periféricos. Além disso, em virtude de seus índices e desempenho econômico naquele momento, Brasil, Rússia, Índia e China passaram, em diferentes graus, é verdade, a ter papel mais atuante nas discussões sobre os rumos da economia global. Papel esse corroborado pelas grandes economias tradicionais, haja vista a opção pelas discussões de medidas de superação da crise no âmbito do G-20 financeiro, ao contrário das ortodoxas decisões tomadas no espaço do G-8. Fatores tais que concretizaram as expectativas daqueles que enxergavam nos BRICs alto potencial de participação em mecanismos multilaterais de decisão política, além de importantes representantes da nova configuração do comércio e economia global.

As declarações dos líderes políticos nos Encontros de Cúpula dos BRICs passaram a ser motivo de otimismo aos entusiastas desse novo modelo, ao declararem como semente de uma futura institucionalização formal, como, por exemplo, através da proposta de criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICs. Ao passo que também eram minimizadas pelos céticos, que não vislumbraram nelas nada mais do que mera formalidade diplomática, comum a quaisquer eventos dessa natureza.

Disso tudo, destaca-se o fato de ter se tornado central, na análise da política externa brasileira contemporânea, uma discussão séria sobre o papel dos BRICs no processo de formulação e execução de nossa política exterior. O objetivo desse texto é, portanto, refletir sobre o papel que o Brasil atribuiu aos BRICs em sua agenda internacional durante o governo Lula. Entendemos, portanto, que houve alto grau de importância conferida à institucionalização dos BRICs, principalmente com base no destaque dado pelas “vozes autorizadas” da diplomacia brasileira ao papel que os BRICs deveriam exercer na conformação da atual ordem internacional. Nesse sentido, acreditamos que o posicionamento desses representantes da diplomacia e do governo brasileiro em relação aos BRICs buscou elaborar um quadro conceitual de dupla característica, cognitiva e normativa (ARBILLA, 2000), no intuito de definir a “realidade” na qual a política externa se desenvolve e de prescrever os “melhores rumos” de atuação dessa política externa.

Ademais, partimos do pressuposto de que esse processo de institucionalização dos BRICs foi impulsionado pelo Brasil por identificar, nessa estratégia, a melhor alternativa para viabilizar os interesses brasileiros naquele contexto de “nova geometria econômica global” (FIORI, 2007). Todavia, acreditamos que o Brasil, ao compartilhar suas demandas em um grupo institucionalizado como o BRICs, fortalece suas posições nas instituições e fóruns multilaterais. Contudo, estimula uma plurilateralização em detrimento de uma multilateralização universalista das discussões da agenda global.

Assim, optamos por apresentar, num primeiro momento, uma discussão sobre o multilateralismo e seu significado na trajetória recente (*o período da estabilidade política e econômica*) da política externa brasileira, apresentando aspectos teóricos e aplicados nessa discussão. Em seguida,

nos detemos no contexto do governo Lula da Silva, priorizando a análise de sua estratégia de inserção internacional baseada na diversificação de parcerias e no aprofundamento do eixo de cooperação Sul-Sul, bem como na compreensão do papel do Brasil dentro do arranjo coletivo proporcionado pelos BRICs. Por fim, nas considerações finais deste texto, abordamos a questão da plurilateralização dos temas da agenda internacional, apresentando nossa interpretação desse processo no âmbito da proposta de uma nova conformação da ordem internacional.

O MULTILATERALISMO COMO VALOR E OPÇÃO ESTRATÉGICA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A diferenciação das capacidades e dos limites de ação dos Estados no sistema internacional traz consigo o debate sobre as possíveis alternativas para exercício do interesse nacional por parte daqueles Estados com baixo nível de capacidade ou dimensão limitada de ação. Nesse sentido, o comportamento internacional desses atores deve priorizar estratégias de engajamento e alcance compatíveis com suas possibilidades, evitando quaisquer medidas que levem à política de poder, ou seja, aos mecanismos clássicos da política internacional baseados na força, na coerção e na dominação.

Nesse contexto, como frutos da articulação de diversos desses novos atores, somados à presença de ampla maioria de Estados com baixo nível de capacidade e dimensão limitada de ação e ao respaldo de potências que buscavam desarticular os equilíbrios de poder instaurados, os mecanismos multilaterais adquirem força e são revestidos por alto grau de legitimidade no bojo dos esforços para se encontrar um modelo de governança global compatível com o ambiente anárquico característico das relações internacionais. Torna-se possível, então, ao Brasil, ainda que possua capacidade reduzida e dinâmica de ação limitada, exercer papel protagônico nas relações internacionais devido ao foco de atuação direcionado para as negociações desenvolvidas nos mecanismos multilaterais. Todavia, como veremos a seguir, o conceito de multilateralismo não é capaz de explicar, por si só, a dinâmica das relações entre os atores no âmbito de suas instituições. Outros fatores contêm relevância para auxiliar a compreensão do grau de efetividade do multilateralismo

como alternativa à política de poder, ou por outro lado, como formato velado de adoção dessa política.

Em um grande esforço conjunto para aprofundar os debates sobre o multilateralismo, Ruggie (1993) propôs uma definição básica, que seria o ponto de partida para a classificação do multilateralismo. Seguindo sua interpretação, multilateralismo pode se referir tanto às “relações coordenadas entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios” (RUGGIE, 1993, p. 8) ou a um “formato institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios gerais de conduta” (RUGGIE, 1993, p. 11). Nessa definição, inicial, Ruggie já entendia que esses “princípios” seriam responsáveis por especificar a conduta adequada para cada tipo de ação dos Estados, sem levar em conta os interesses particulares de cada uma das partes envolvidas na negociação (BARBÉ, 2010).

Não obstante, essa definição inicial equivaleria a um conceito minimalista de multilateralismo. De acordo com sua leitura, a concepção completa, ou maximalista, de multilateralismo deve ser sustentada sobre três características fundamentais: *indivisibilidade dos objetivos* para todos que participam do processo; *princípios gerais de conduta* inerentes a todos os membros da instituição; e *reciprocidade difusa*. Dessa forma, a noção de multilateralismo se investiria de um caráter normativo, ainda que exprimisse a opção por um padrão de interação coletiva ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais nas suas diversas dimensões: como método de negociação, de ação ou de regulação (VIGEVANI, 2010; MELLO, 2011).

Como observa Fonseca Jr. (2008, p. 75), o multilateralismo é a expressão da necessidade de regras para a interação no sistema internacional, “[...] é sempre uma aposta política [...] é uma aposta amplamente aceitável na medida em que, quando os objetivos são cumpridos, todos ganham”. Sobretudo, porque as diferenças de poder, desenvolvimento e valores que, entre os Estados, são reais, estão “incorporadas ao processo multilateral balizado normalmente pela regra da igualdade jurídica” (FONSECA JR., 2008, p. 104).

Haveria, no entanto, uma distinção entre os projetos multilaterais minimalistas e maximalistas. Distinção que poderia também ser apresentada nos termos “multilateralismo quantitativo” e “multilateralismo qualitativo”, representando, respectivamente, o projeto político funcio-

nal baseado na qualidade formal de relacionamento entre três ou mais Estados dentro de uma coalizão ou Instituição e o projeto político normativo, que envolve desprendimento de interesses imediatos e destaca a priorização dos princípios constitutivos (BARBÉ, 2010). Isso nos leva ao entendimento de que, no âmbito do chamado “multilateralismo minimalista” (quantitativo e funcional), o grau de autonomia dos Estados se torna ferramenta estratégica para o exercício de seus interesses nacionais de forma legítima e velada, sendo implementado, preferencialmente, pelas potências dominantes ou instaladas. Ao passo que o “multilateralismo maximalista” (qualitativo e normativo), garantiria maior possibilidade às potências emergentes e aos Estados de menor desenvolvimento relativo de auferir ganhos na disputa com as potências instaladas.

Nesse sentido, a ação guiada para o multilateralismo se encontraria no escopo da teoria da escolha racional, uma vez que a cooperação em âmbito multilateral acaba sendo observada pelos Estados, seja em sua versão funcional ou normativa, opção estratégica de acordo com suas capacidades e limites, pois todos os participantes da ação coletiva estão à espera de receber benefícios dessa cooperação (LIMA, 1990). O plano multilateral pode funcionar, assim, como objeto de percepção e análise da alteração das capacidades e limites, bem como das aspirações dos Estados no cenário internacional.

Retomando o caso brasileiro, a opção pelo multilateralismo se encontra presente na história da política externa do país ao lado dos princípios tradicionais como: o pacifismo, o respeito ao direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não intervenção, e a busca da equidade internacional. Ademais, é perceptível na análise de nossa política exterior o recurso ao pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do país e à promoção do desenvolvimento econômico e social (LAFER, 2000; BUENO; CERVO, 2002).

A despeito dos elementos de continuidade e mudança, haja vista os condicionantes externos e as circunstâncias domésticas de cada período da realidade histórica da nação, a presença brasileira em organismos internacionais e arranjos multilaterais é um dos traços mais permanentes de sua política externa. De acordo com Miyamoto (2000), a presença do país em fóruns multilaterais foi se multiplicando cada vez

mais porque esta era a opção mais plausível para um Estado com as características do Brasil: capacidade limitada de poder e influência.

Nessa mesma direção, Pinheiro (2000) observa que, devido à assimetria de poder em relação às chamadas potências centrais, o Brasil procura exponenciar seus ganhos com a participação em fóruns globais, o que aumenta a probabilidade de conquistar ganhos absolutos. Entendem, portanto, que o país tem investido nas negociações multilaterais porque não tem, ainda, capacidade suficiente para projetar-se da maneira como deseja.

Sob outro viés, autores como Lafer (2000, 2001), Fonseca Jr. (1998) e Oliveira (2007) observam que a diplomacia brasileira alcançou legitimidade internacional graças ao seu legado histórico-diplomático que sempre buscou engendrar consensos na agenda internacional. E justamente com ênfase no multilateralismo, por espelhar a própria identidade internacional do país, constituída sob a imagem de mediador entre Estados fortes e fracos (Lafer, 2001).

De sua parte, não fica descartada a limitada influência internacional restringida estruturalmente pelos instrumentos econômicos e militares escassos e nem sempre completamente mobilizáveis (FONSECA JR., 1998). Mas se confere maior atenção à tradição principista de preferência pelo respeito a normas e condutas ditadas pelos regimes multilaterais e pelo direito internacional (FONSECA JR., 1998). Assim, o Brasil seria capaz de, no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros Estados e forças, redirecionar e reformar o cenário internacional, buscando a possibilidade de participação nos assuntos globais por meio da elaboração dos regimes.

Pragmaticamente, ambas as interpretações se complementam no ambiente multilateral, visto que nele o Brasil pode conferir efetividade à sua imagem internacional, exercendo com maior plenitude seu papel de mediador entre as grandes potências e os demais membros do sistema, assumindo posição de defesa dos direitos dos países menores, mas ao mesmo tempo pleiteando reconhecimento equivalente ao das grandes potências (MELLO, 2011). Prioritariamente, essa identidade de mediador é que possibilita ao Brasil a condição de ocupar, no sistema internacional, o status de *system-affecting country* e garantir, por meio de um marco legal internacional, a concretização de seus interesses nacionais,

legitimando suas próprias posições dentro da proposição de bens públicos globais. Consoante, faz com que haja uma desdramatização da agenda externa e uma orientação em direção à negociação diplomática dos conflitos internacionais, dotando o Brasil da capacidade de se expandir e diversificar laços com o mundo, conferindo ao país um estilo de comportamento internacional caracterizado por sua “moderação construtiva” (FONSECA JR., 1998, p. 359).

Esse perfil de atuação tem se intensificado a partir dos anos 1990, com a conjunção de dois elementos com dinâmicas diferentes para o país: o processo de redemocratização, no âmbito doméstico, e o final da Guerra Fria e a desarticulação da bipolaridade, em âmbito sistêmico. A partir de então, uma série de reformas em busca de estabilidade, credibilidade e formatação de uma nova identidade são desencadeadas no Brasil (SENNES, 1998). Porém, dentro da lógica complexa de continuidades e mudanças em política externa, o padrão de continuidade detectado aponta a manutenção do discurso de reivindicação de melhores condições e críticas às assimetrias do cenário internacional.

A partir da era FHC (1995-2002), operacionalizou-se uma radical reinterpretção desse legado. Passou a se considerar que a ação do Brasil no mundo deveria pautar-se por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

Como observa Fonseca Jr. (1998), esse perfil da diplomacia brasileira geraria uma renovação de suas credenciais no cenário internacional (pela participação e construção de regimes e normas internacionais); pela ampliação de sua condição de competitividade internacional (sobretudo pelo aprofundamento da integração econômica dos blocos regionais); e pela sua situação doméstica conformada pelas transformações políticas, econômicas e sociais em curso (promovendo reformas institucionais e atraindo investimentos).

E nesse contexto das transformações em curso na ordem internacional contemporânea, pela distribuição de capacidades ou de arranjos de equilíbrio de poder, o Brasil permanece com papel fundamental no desenvolvimento dos arranjos e mecanismos institucionais multilaterais. A intensificação do unilateralismo por parte do governo norte-americano, a

ascensão chinesa no comércio e na economia global, a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, a valorização das *commodities* agrícolas, além de outras alterações em alianças e coalizões nos mecanismos multilaterais (VIGEVANI, 2010), renderam ao Brasil um novo impulso à formulação de uma diplomacia ativa e universalista. Uma nova diplomacia que retomara a visão desenvolvimento nacional como fonte de independência econômica e política, mas sem um retorno ao distanciamento característico das décadas passadas, e sim o impulso a um institucionalismo pragmático capaz de, nas palavras de um dos formuladores dessa nova fase, o embaixador Pinheiro Guimarães, “recuperar os tradicionais princípios de não-intervenção e autodeterminação, historicamente, pilares da política externa brasileira” (GUIMARÃES, 2005, p. 417).

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA, O BRICS E OS INTERESSES BRASILEIROS NO ARRANJO COLETIVO

Uma série de fatores de ordem política e econômica levou a um novo arranjo doméstico que possibilitou ao Partido dos Trabalhadores, e seu candidato Luiz Inácio Lula da Silva, após três derrotas consecutivas, vencer as eleições presidenciais no ano de 2002, em sua quarta disputa. Assumiria um novo grupo, conhecido interna e internacionalmente pelo seu ímpeto crítico às políticas adotadas pelo governo anterior ao longo dos anos 1990, sobretudo aquelas voltadas à adesão de condicionantes propostos pelas organizações internacionais como a liberalização cambial, a diminuição de subsídios à indústria, a adoção de uma nova legislação sobre propriedade intelectual, a maior liberalização de importações e de investimentos, a privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa.

Ademais, despertava atenção da comunidade internacional — e, em alguns casos, desconfiança e desconforto — a linha de ação que poderia ser exercida pelo novo governo. Isso porque, além de combativos da diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso e de sua opção pelo seu modelo de integração e participação nos arranjos institucionais multilaterais, o Partido dos Trabalhadores sempre demonstrou forte engajamento com temas internacionais, sobretudo como críticos aos programas das instituições

econômicas multilaterais como o FMI e o Bird, e aos projetos de promoção do livre comércio capitaneados pelos países desenvolvidos.

Aprofundando essa visão, a proposta articulada para a campanha de 2002 preconizava a inserção soberana no mundo e a recuperação dos espaços de autonomia na gestão da economia nacional, com a promoção de políticas dirigidas a reduzir a dependência e a vulnerabilidade externas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Todavia, ao contrário do que grande parte dos analistas internacionais, e parcela da sociedade brasileira (tanto por parte dos que apoiaram o projeto do PT quanto daqueles que se opuseram a ele), o governo Lula manteve o compromisso de seu antecessor com a estabilidade macroeconômica e a abertura comercial. Outrossim, adicionou três outras prioridades: a inclusão e o aumento da cobertura e gasto social público; uma política industrial organizada em torno de parcerias público-privadas, com coordenação e financiamento de longo prazo via BNDES; e uma política externa voltada a impulsionar uma “nova geografia mundial” (LIMA, 2010).

Mas, mais do que isso, aprofundou a direção que FHC vinha imprimindo ao final de seu governo ao intensificar relações e estabelecer coalizões na lógica da geometria variável de poder com países em desenvolvimento no âmbito da OMC, tais como Índia e África do Sul (OLIVEIRA, 2005). Ainda, segundo Oliveira:

Imediatamente após suas posses, Lula e Amorim declararam ser necessário reinterpretar as premissas clássicas da política externa brasileira, dando a elas um novo sentido. O objetivo seria garantir a sustentação de uma estratégia de inserção internacional do país diferente daquela presente na maior parte do governo Cardoso e que fosse mais adequada às demandas das novas elites econômicas, das coalizões sociais e políticas no poder, da percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento. Nesta perspectiva, a diplomacia do governo Lula passou a considerar o multilateralismo como um movimento amplo de desconcentração e de novas regulamentações do poder

no sistema internacional, de modo que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2005, p. 56).

O projeto nacional desenvolvimentista em política externa assumira, então, características de “densidade nacional” (FERRER, 2004). A busca por autonomia, segundo seus formuladores, “deve levar à participação ativa do Brasil na criação e aplicação de normas internacionais que forem mais próximas dos valores e interesses brasileiros” (GUIMARÃES, 2005). Nessa perspectiva, o país deveria ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidades reais, daí a importância da articulação da política externa no projeto de desenvolvimento nacional.

Portanto, nota-se uma inversão na prioridade e no papel conferido à política externa brasileira. Como observam Hirst, Lima e Pinheiro (2010), ao contrário dos planos de governos anteriores, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, no governo Lula da Silva, a política exterior, proativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas. E, novamente, a opção estratégica é a opção pelo multilateralismo, todavia, tendo como foco a diversificação das parcerias visando ampliar a atuação brasileira nos fóruns institucionais.

Ainda que não haja rupturas significativas nos rumos gerais da política externa entre os governos FHC e Lula, há diferentes interpretações sobre os constrangimentos e as possibilidades de atuação do Brasil no cenário internacional, fazendo com que a ênfase dada a certos arranjos e parcerias seja alterada (LIMA, 2005; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Ocorreram, de acordo com essa leitura, ajustes e mudanças de programa e agenda para viabilizar um novo modelo de inserção internacional (HERMANN, 1990), ainda com a ideia de autonomia permanecendo como ponto norteador.

Sendo assim, aliando os objetivos de desenvolvimento nacional e inserção internacional em busca de autonomia, os formuladores da

política externa do governo Lula da Silva investiram na estratégia de diversificação das parcerias internacionais:

[...] enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa [...] como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Tal estratégia retomou alguns dos princípios da Política Externa Independente dos anos 1960, sobretudo o foco no eixo Sul-Sul, e incorporou princípios embutidos nos programas e círculos do Partido dos Trabalhadores desde os anos de sua fundação (POMAR, 2010), como a pluralidade de interlocução internacional, o desenvolvimentismo regional e a ênfase latino-americana, e a luta política pela redução das assimetrias regionais. Assim, a despeito de orientações muito próximas ao governo anterior no campo da diplomacia econômica multilateral, tal qual no campo da política econômica doméstica, a política externa do governo Lula adquire um caráter muito mais político e estratégico do que a de seu antecessor em assuntos globais. A autonomia pela diversificação, portanto, não significou apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também capacidade de intervenção em questões que se referem a bens públicos internacionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Ou seja, no que pode ser definida como uma agenda internacional “transformacional”, articulando alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da Periferia com o intuito de promover seus interesses e transformar suas tradicionalmente assimétricas e desequilibradas relações com as grandes potências (GUIMARÃES, 2005).

Não obstante, a ruptura não se sobrepõe à continuidade em uma série de aspectos do comportamento internacional brasileiro, principal-

mente no que tange o compromisso com o direito internacional, tratados e instituições multilaterais. Ademais, no campo comercial, ainda que se busque uma difusão nos acordos e parcerias brasileiras, as relações com os tradicionais parceiros do norte permanecem como importante aspecto da balança comercial do país. Assim, observa-se que o Brasil atuou com extrema maturidade e pragmatismo nos chamados “eixos-combinados” de cooperação horizontal e vertical (PECEQUILO, 2008). Ou seja, tanto nas relações Sul-Sul, como nas relações Norte-Sul, o Brasil não abriu mão de seu caráter de negociador e mediador.

Portanto, de acordo com o próprio presidente, o Brasil deveria “manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências mundiais [especialmente os Estados Unidos] e, ao mesmo tempo, priorizar os laços com o Sul do mundo” (LULA DA SILVA, 2010). É nesse espírito de pragmatismo político que o Presidente Lula, em discurso por ocasião da criação do G-20 (Comercial), aponta a necessidade, e a possibilidade, de criação de uma “nova geografia mundial”.

Isso se tornou explícito no decorrer do governo Lula da Silva quando este, ao incorporar em seu Plano Plurianual de governo, institucionaliza as estratégias de política externa ao projeto de desenvolvimento nacional (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009). Ali, ganhava destaque o novo patamar de relacionamento com os BRICs, já incluindo a África do Sul. Com a Índia e a África do Sul, o governo brasileiro já havia formalizado uma relação estratégica e de cooperação ao criar o Ibas na declaração de Brasília, em 2003. Com a Rússia e a China, vinha ampliando os intercâmbios comerciais, tecnológicos e militares com base em suas complementaridades, buscando instrumentalidade prática ao conceito do mercado de investimentos.

Como observara Hurrell (2010), somada à extraordinária popularidade pessoal do presidente Lula e à estabilidade econômica do país, esse novo ativismo internacional brasileiro elevou o país a um novo patamar de proeminência global, fortalecendo assim suas relações políticas e econômicas com as demais potências emergentes, enfatizando não somente o caráter e a importância das instituições multilaterais, como um *system-affecting state*, mas também buscando consolidar esse grupo informal em espaços políticos capazes de impulsionar a construção de uma nova ordem global.

Nesse sentido, o fortalecimento de novas parcerias e novos arranjos globais visou ampliar a interdependência e a divisão de riscos e custos, bem como criar alternativas, políticas e econômicas, em momentos de conjunturas críticas. A ascensão das chamadas potências emergentes e sua vocação de atuação — no mínimo — de escopo regional, possibilitou que esses novos arranjos criassem expectativas favoráveis a tais países em momentos de crise. Dessa forma, a governança global, política ou econômica, adquire um novo aspecto, mais dinâmico e rumo complexo, que necessitava, na visão da diplomacia brasileira, ser acompanhado pela democratização do poder de decisão das instituições multilaterais, como afirma o ministro Amorim:

Countries like Brazil, China, India, South Africa and a few others are the “new kids on the block” among global players that shape international relations. They legitimately aspire to greater participation in international institutions, which still suffer from a “democratic deficit.” Global decisions can no longer be made without listening to their voices. [...] not least, building coalitions with developing countries is also a way of engaging in the reform of global governance in order to make international institutions fairer and more democratic. (AMORIM, 2010, p. 231).

Sob esse aspecto é que se constrói a atuação internacional do governo Lula junto aos BRICs. Uma vez que trabalhem todos no limiar do equilíbrio e do *bandwagonig* com o centro do sistema, pendendo para cada lado de acordo com o tema em voga, compartilham interesses, devido às suas características, e devem assumir projetos políticos comuns na gestação de uma nova ordem (GUIMARÃES, 1999).

Assim, a reforma da governança global tornou-se linha mestra da política externa brasileira nos anos Lula. Buscando o que entende como a construção de uma ordem internacional mais justa, democrática e inclusiva para os países em desenvolvimento, sua estratégia tentou formar diferentes grupos de negociação com os países em desenvolvimento nos circuitos de decisão global (HURRELL, 2010). Esse modelo de multilateralismo reflete o entendimento de que o mundo

multipolar emergente deve encontrar paralelismo normativo nas instituições multilaterais.

[...] as soluções que venham a ser adotadas deverão ser também globais, tomadas em espaços multilaterais legítimos e confiáveis, sem imposições. Das Nações Unidas, máximo cenário multilateral, deve partir a convocação para uma resposta vigorosa às ameaças que pesam sobre nós. Simplesmente pelo diálogo direto, sem intermediação das grandes potências, os países em desenvolvimento têm-se credenciado a cumprir um novo papel no desenho de um mundo multipolar. (LULA DA SILVA, 2010).

Claramente, essa questão do poder e da potencial multipolaridade emergente perpassava a nova estratégia da diplomacia brasileira. Como observou Fiori (2007), a competição entre Estados Unidos e China proporciona novas rotas de negociação internacional e a possibilidade de novos arranjos, o que contribui para gerar maior autonomia às políticas dos Estados do Sul. Consequentemente, contribui também para o aprofundamento das relações Sul-Sul.

Assim, se fortalecem os instrumentos dos países em desenvolvimento para lidar com as turbulências internacionais. A coalizão política dos emergentes no âmbito da cooperação sul-sul permite o endurecimento das negociações com o norte. Promove, ainda, no caso dos BRICs, ampliação das relações comerciais, dos projetos de cooperação técnica, de investimento externo direto e de atuação coordenada no plano das negociações internacionais, em agendas que incluem a reforma das instituições multilaterais (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Demonstrando altos índices de crescimento econômico, os BRICs visavam consolidar sua capacidade de contribuir para a gestão da ordem global. Porém, através de um revisionismo moderado, já que também se utilizam das instituições que pretendem reformar para projetar seu poder a Estados de menor desenvolvimento relativo, na tentativa de ampliar seu status internacional (HURRELL, 2006).

Dessa forma, como observara Amorim (2008), as instituições de governança global sofrem com déficit de legitimidade e eficácia, portanto, sua reforma se torna imprescindível. Portanto, o conceito elaborado no âmbito do mercado de investimentos adquire conotação política e se transforma, por impulso principalmente da diplomacia brasileira, em um fórum de negociação política e articulação de ações conjuntas. Tal iniciativa angariou o BRICs a um patamar institucional capaz de explorar possíveis agendas de acordo e mesmo de coordenação técnica em tópicos específicos (CASTELAN; LIMA, 2012).

Pode-se constatar tal afirmação com base na realização de Encontros de Cúpula dos BRICs, promovidos anualmente a partir de 2009, e que além de espaço para a assinatura de acordos, protocolos e convênios de cooperação em áreas específicas como tecnologia, desenvolvimento social e meio ambiente, garantiu maior visibilidade política ao grupo, que além do diálogo ganharia força a vertente de cooperação em termos de parceria estratégica.

Como observou Amorim (2008) os quatro países decidiram ampliar a agenda de atuação conjunta. Buscaram se fortalecer politicamente como um bloco que fosse capaz de ajudar a equilibrar e democratizar a ordem internacional deste início de século XXI. Com a institucionalização dos BRICs, parecia aparecer uma alternativa em matéria de concertação política e de coordenação diplomática aos rumos da política externa brasileira para ampliar o poder de barganha e os limites de ação nas instituições multilaterais, ainda que suas capacidades intrínsecas não tenham se alterado substancialmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que a percepção de mundo dos principais formuladores da política externa brasileira no governo Lula da Silva reorientou a trajetória internacional do país. Seja pela crítica ao déficit de legitimidade das instituições internacionais de governança global, como aponta o ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, ou pelas limitações importadas pela estrutura hegemônica de poder, como indica o então Secretário-Geral das Relações Exteriores Samuel Pinheiro Guimarães, a

noção de que deveria ser promovida uma alteração no comportamento brasileiro ao final dos anos FHC parecia evidente. Assim, impulsionada pelos esforços de ampliação de sua presença nas instituições internacionais (HURRELL, 2008), uma estratégia de diplomacia assertiva, articulada a um projeto de desenvolvimento nacional, ou por uma política ativa de desenvolvimento, foi colocada em prática.

De acordo com o ministro Amorim (2010), a retomada da democracia, a estabilidade monetária, o crescimento econômico, a redução da pobreza, os novos indicadores sociais, a internacionalização das empresas brasileira, entre outros aspectos de mudança na política doméstica nos últimos anos, proporcionaram ao país uma nova imagem no cenário internacional, fundamental para sustentar esta nova estratégia. Ou seja, o desenvolvimento econômico e social do país seria projetado na esfera internacional, com status de promotor de cooperação e desenvolvimento. Isso nos leva a um primeiro aspecto: refletir se a política externa assertiva proposta seria possível dentro de um contexto de refluxo dos índices domésticos, ainda vulneráveis em muitos aspectos, sobretudo os econômicos, dependentes do bom andamento da economia internacional e do fluxo de *commodities* ao mercado externo.

Outro ponto diz respeito às alianças e parcerias estratégicas, como o BRICs e a atuação multilateral brasileira. Sem dúvida, a cooperação sul-sul promoveu o Brasil no cenário multilateral. No rumo de reformas, sobretudo nas instituições econômicas, o desempenho de nosso mercado doméstico, nossos índices macroeconômicos, somados a essas parcerias, permitiram ao país auferir ganhos nos momentos de reforma, como no caso das cotas do Fundo Monetário Internacional.

Todavia, tais discussões têm aparecido em foro restrito, nos BRICs, no G-20, e trazidas para o âmbito multilateral. Poderia ser apontada, por parte daqueles Estados de menor desenvolvimento relativo que não fazem parte de tais articulações, uma plurilateralização das discussões internacionais, com os grandes países periféricos sendo incorporados aos centros de decisão internacional após a negociação por meio de multilateralismo informal ou “frouxo” (HAASS, 2010), ainda sem uma clara democratização da governança global, ao menos nos termos ideais defendidos pelo discurso brasileiro.

Nota-se, portanto, que a diplomacia brasileira se valeu, no governo Lula da Silva, de um alto grau de assertividade e participação em foros multilaterais, discussões globais, parcerias e projetos de cooperação técnica e política, mas calcada em um multilateralismo pragmático, que não se intimida em usar o *soft balancing* para obter ganhos pontuais em medidas revisionistas e reformas moderadas. Com a ressalva de que as transformações radicais são evidentemente complicadíssimas sem um evento refundador sistêmico da ordem internacional, como os escritos mais tradicionais das Relações Internacionais nos apresentam há décadas. Nesse sentido, a tentativa de institucionalização dos BRICs, sobretudo sua constatação no segundo mandato do presidente Lula, é uma maneira de transformar a ideia de autonomia pela participação/integração, um multilateralismo valorativo que não se conseguiu fazer qualitativo, em uma proposta pragmática, que não é tecnicamente valorativa por buscar promover seus interesses particulares, mas extremamente pragmática, por aliar interesses e discursos ao se colocar como reformadora das instituições de governança global.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. Let's hear from the new kids on the block. **The New York Times**, 14 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/06/15/opinion/15iht-edamorim.html>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

_____. Os BRICs e a reorganização do mundo. **Folha de S. Paulo**, 8 jun. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0806200807.htm>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-385, 2000.

BARBÉ, E. Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. **Revista Española de Derecho Internacional**, Madrid, v. LXII, n. 2, p. 21-50, jul./dez. 2010.

BUENO, C.; CERVO, A. L. **A história da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

CASTELAN, D.; LIMA, M. R. S. Os grandes países periféricos na política externa brasileira. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 9, p. 127-138, 2012.

DUPAS, G. **Atores e poderes na nova ordem global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FERRER, A. **La densidad nacional**. El caso argentino. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2004.

FIORI, J. L. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 77-106, 2007.

FONSECA JR., G. **O interesse e a regra**: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: _____. **A legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GOLDMAN SACHS. **BRICs and beyond**. London: Goldman Sachs Global Economics Group, 2007. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-book/brics-full-book.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____. **500 anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1999.

HAASS, R. The case for messy multilateralismo. **Financial Times**, London, 5 jan. 2010. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

HERMAN, C. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, mar. 1990.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, p. 22-41, dez. 2010. Edição especial em português intitulada “Luzes e sombras do Brasil atual”.

HURRELL, A. Brazil and the New Global Order. **Current History**, Philadelphia, v. 109, n. 724, p. 60-68, 2010.

_____. Lula's Brazil: a rising power, but going where? **Current History**, Philadelphia, v.107, p. 51-57, 2008.

_____. Hegemony, liberalism and global order. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-20, jan. 2006.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 260-267, 2000.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. de S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, p. 89-109, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000100005-&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 17 ago. 2017.

LIMA, M. R. S. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e Política. Brasília: Cepal/Ipea, 2010.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

_____. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, v. 6, n. 12, p. 7-28, 1990.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2010. Publicação organizada pela Secretaria de Planejamento Diplomático do Ministério das Relações Exteriores, elaborada por Thomaz Mayer Alexandre Napoleão e coordenada por Hermano Telles Ribeiro.

MELLO, F. de C. O Brasil e o multilateralismo contemporâneo. **Texto para Discussão**, IPEA, Brasília, v. 1415, série 1628, p. 1-28, 2011.

MIYAMOTO, S. O Brasil e as negociações multilaterais. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 43, n. 1, p. 119-137, 2000.

OLIVEIRA, M. F. **Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x Estados Unidos das patentes na OMC**. Rio de Janeiro: Dados, 2007.

_____. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: IBAS e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília/DF, 2005.

O'NEILL. Building better global economic BRICs. **Global Economics Paper**, London, n. 66, p. 1-16, nov. 2001.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In: _____. **Programa, Manifesto, Estatuto**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2002.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 136-153, dez. 2008.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

POMAR, V. A política externa do Brasil. In: POMAR, V. et al. **A nova política externa**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

RUGGIE, J. **Anatomy of an institution**. Multilateralism matters: theory and praxis of an institution. New York: Columbia University Press, 1993.

SENNE, R. U. Potência **média** recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 385-413, jul./dez. 1998.

VIGEVANI, T. O papel do Brasil no mundo. **Revista do Memorial da América Latina**, São Paulo, n. 44, p. 43-47, 2010.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **INTERthesis**, Florianópolis, v. 3, p. 1-44, 2005.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

WILSON, D. Dreaming with BRICs: the path to 2050. **Global Economics Paper**, London, n. 99, p. 1-24, 2003.



O RETORNO DE UMA ILUSÃO: AS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE BRASIL E CHINA (2000-2015)

Helton Ricardo Ouriques

Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

O objetivo deste capítulo é apresentar uma reflexão tanto teórica quanto empírica a respeito do posicionamento do Brasil na atual conjuntura da economia mundo capitalista, marcada pelo ressurgimento da China como um epicentro dos processos de acumulação de capital e poder. Vários estudos apontam que países da América Latina e o Brasil, desde o começo do século XXI, foram beneficiados pelo “boom das commodities”, puxado pelo crescimento econômico chinês, que demandou e demanda recursos naturais e energéticos em escala cada vez maior. Assim, assistiu-se ao estreitamento das relações econômicas e políticas entre Brasil e China, em particular a partir dos anos 2000, chegando inclusive à formação do bloco denominado Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), considerado um ator emergente no sistema internacional. Portanto, faz-se necessário um balanço da situação brasileira diante da expansão econômica chinesa, que está afetando toda a economia mundial. Nesse sentido, está colocada a possibilidade de alteração da condição semiperiférica do Brasil, que parece ser, na verdade, uma condição estrutural? É sobre isso que pretendemos discorrer ao longo deste texto.

UM PANORAMA GERAL SOBRE AMÉRICA LATINA E CHINA

Embora tenha seguido uma receita muito distinta das economias latino-americanas e africanas, que implantaram desde os anos 1980, em maior ou menor grau, os programas de ajuste estrutural recomendados pelo Banco Mundial e pelo FMI, é necessário levarmos em conta que a experiência chinesa das últimas três décadas só pode ser adequadamente compreendida em uma perspectiva histórica mais longa e dentro de processos, por assim dizer, mundiais. Na dimensão temporal, a conjuntura relevante é o período do pós-guerra. Não apenas pela revolução comunista de 1949, responsável pelo estoque de força de trabalho disciplinada e qualificada e de capital acumulado pelo Estado, mas também pelo contexto da Guerra Fria, que estimulou os EUA a apoiarem sem reservas o desenvolvimento econômico da Ásia Oriental. Esse “desenvolvimento a convite”, como destacado por Arrighi (1997), atrelou Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e, por último, a China, à locomotiva econômica estadunidense. Como sabemos, nem um equivalente ao Plano Marshall foi oferecido à América Latina que, sob a hegemonia norte-americana, adotou a industrialização substitutiva de importações a partir dos anos 1950 e 1960, justamente quando o leste asiático utilizou a estratégia do crescimento baseado em exportações para o mercado norte-americano. Essas distintas trajetórias explicam, pelo menos em parte, por que nos anos 1980, na América Latina, foram adotadas as chamadas políticas neoliberais — dentro do contexto da subordinação dos Estados da região aos organismos supranacionais (Banco Mundial, FMI), integrantes da ordem mundial estabelecida pela hegemonia dos EUA. Já no leste asiático, o modelo de desenvolvimento baseado em exportações e sob a coordenação estatal prosseguiu radicalizado, desta vez tendo como epicentro a China.

Pensando em termos sistêmicos, a situação geral chinesa deve ser vista em perspectiva mais ampliada, inserida no quadro mais geral das transformações ocorridas no leste asiático desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Arrighi (1997, p. 127), por exemplo, argumenta que o crescimento explosivo do leste asiático desde o final da Segunda Guerra Mundial “se parece com um foguete de três estágios”. O primeiro está-

gio da expansão teve como principal agente os Estados Unidos, cujas estratégias geopolíticas favoreceram enormemente o Japão, que não teve que bancar os custos de proteção (militares) e pôde dedicar, assim, suas energias para a reestruturação econômica (modelo de subcontratação de múltiplas camadas). No segundo estágio, o Japão ampliou suas conexões com as economias do entorno asiático, em busca de força de trabalho, sendo o agente da expansão da região. No terceiro estágio, é o próprio governo chinês que parece ser o principal agente da expansão, agindo em consonância com a diáspora mercantil chinesa.

O mesmo autor também argumenta que:

O sinal mais importante da ascensão do Leste Asiático a novo epicentro dos processos sistêmicos de acumulação do capital é que diversas de suas jurisdições fizeram importantes avanços nas hierarquias de valor agregado e financeiras da economia capitalista mundial. (ARRIGHI, 1997, p. 101).

Isso é importante ser reforçado porque esses países, com o tempo, passaram a produzir em seus territórios mercadorias com cada vez mais maior valor agregado¹, além de se transformarem em centros financeiros importantes. Ou seja, passaram a dominar a produção e cada vez mais serem espaços privilegiados das finanças globais². O que está ficando cada vez mais evidente é que a China, em escala ampliada, está seguindo esse padrão de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a América Latina em geral e o Brasil, em particular, seguiram outro caminho e outro padrão de desenvolvimento, como mostraremos a seguir.

1 “Essas jurisdições constituem um arquipélago capitalista — um conjunto de ilhas de capitalismo que se elevam acima de um mar de trocas horizontais, entre mercados locais e mundiais, através da centralização, dentro de seus territórios, de lucros de larga escala e atividades de alto valor agregado. Abaixo desse mar, ficam as gigantescas massas trabalhadoras extremamente industriais e de baixo custo de todas as regiões do nordeste e sudeste asiático, nas quais as ‘ilhas’ capitalistas fincam suas raízes, porém sem fornecer-lhes os meios necessários para se elevarem ao ‘nível do mar’ ou acima dele.” (ARRIGHI, 1997, p. 101).

2 A recente polêmica nos EUA acerca do aumento do teto da dívida colocou explicitamente em evidência o poder financeiro chinês, pois a China possui US\$ 1 trilhão em títulos da dívida externa estadunidense. Além disso, este país constituiu recentemente um fundo soberano de riqueza que está adquirindo ativos em várias economias do mundo, em especial nos EUA. Para mais informações, ver Ouriques, Vieira e Arienti (2013).

Como argumentado por Giovanni Arrighi em *O longo século XX* (1996), o início da década de 1970 marca o fim da fase de expansão material e o predomínio da acumulação na esfera financeira em escala mundial. Dentro da perspectiva dos Ciclos Sistêmicos de Acumulação, o aumento da disponibilidade e da mobilidade de capital circulante em âmbito mundial, resultante do esgotamento da expansão material, levou à redução dos investimentos externos direto dos EUA em todo o mundo, inclusive, na América Latina. Isso porque, na fase de expansão financeira, predomina a realização e acumulação de capital na esfera financeira. Em 1971, quando o regime de câmbio fixo se tornou insustentável para o governo norte-americano, os países da América Latina foram profundamente afetados, pois o valor de suas receitas de exportação, dos seus pagamentos pelas importações e das receitas governamentais oscilam com a volatilidade do câmbio.

Como grande parte desses países não possuía reservas suficientes para sustentar essas variações, o governo norte-americano estimulou o endividamento externo — alternativa extremamente vantajosa para os capitalistas em um momento de liberalização do crédito e do mercado financeiro internacional, porém, demasiado custosa para seus tomadores. Assim, os países da América Latina participaram da expansão financeira “através de sua demanda por recursos para contrabalançar os efeitos devastadores das crises financeiras” (ARRIGHI, 1996, p. 322).

Nesse contexto, a política monetária restritiva adotada pelos Estados Unidos em 1979, embora não tenha solucionado a crise de superacumulação norte-americana, serviu, contudo, para colocar “os países do Terceiro Mundo de joelhos” (ARRIGHI, 1996, p. 334). A multiplicação da dívida externa, resultado do aumento das taxas de juros internacionais, somada à grande queda nos preços reais das exportações desses países, devido à redução da demanda global de produtos primários, levou diversos países ao colapso. A moratória mexicana em 1982 foi apenas o primeiro sinal desse movimento, pois “as crises financeiras eram tanto endêmicas como contagiosas”, como nos lembra Harvey (2005, p. 103).

Como já mencionado em outro trabalho (OURIQUES, 2013), o cenário na América Latina foi devastador ao longo dos anos 1980. A situação foi tão catastrófica que a década ficou conhecida na história

econômica como “a década perdida”, conforme evidenciado por vários autores. O destino trágico da América Latina durante os anos 1980 e meados dos anos 1990 foi jogado na potência hegemônica então em crise, os Estados Unidos. Diante do risco de grandes perdas para os banqueiros norte-americanos, quando da derrocada do México em 1982, o governo Reagan uniu os poderes do Tesouro norte-americano e do FMI para resolver a dificuldade rolando a dívida, mas exigiu, em troca, a implantação de reformas liberais³. O reescalonamento da dívida dependia, portanto, da adoção de medidas de austeridade fiscal, abertura comercial, privatizações, etc. por parte dos países devedores. Os EUA pregavam na América Latina a tradicional cantilena neoclássica: abrir as fronteiras econômicas, permitir o investimento estrangeiro, criar a infraestrutura necessária para fomentar o desenvolvimento, concentrar-se em atividades para as quais esses países teriam “vantagem comparativa” (OURIQUES, 2013, p. 95-6).

As políticas neoliberais na América Latina, de maneira geral, contribuíram temporariamente para o equilíbrio das contas fiscais, mas em pouco tempo os desequilíbrios tornaram-se evidentes. A abertura da economia conduziu a um processo de substituição da produção nacional por importações, sobretudo, nos setores de maior valor agregado e conteúdo tecnológico. Além disso, as privatizações de grandes empresas públicas e incorporação de investimentos privados diretos aumentaram a participação do capital estrangeiro e implicaram na perda do controle de setores estruturais da soberania nacional.

Em síntese, as duas regiões aqui mencionadas (leste asiático e América Latina) passaram a ter uma inserção diferenciada na economia mundial a partir dos anos 1980⁴: na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, foram priorizadas as políticas de ajuste e reestruturação; enquanto isso, os países do leste asiático e, principalmente, a China optaram por um outro modelo de desenvolvimento, centrado na atuação forte do aparato estatal, que inclusive direcionou e direciona os empreendimentos privados para setores estratégicos. Passados pouco

3 Para detalhes sobre a conjuntura econômica mundial dos anos 1980, ver também Frieden (2006).

4 Essa ideia de bifurcação nos destinos das duas regiões aparece em Arrighi (1997) e em Amsden (2009).

mais de trinta anos dessa bifurcação nas trajetórias das duas regiões, pode-se afirmar que a China efetivamente ressurgiu economicamente no cenário internacional como herdeira das experiências de desenvolvimento do Leste Asiático, como já mencionado. E sua economia política mostra-se fundamental para o destino de todas as regiões do mundo. Como será discutido na próxima seção, a América Latina e o Brasil foram e têm sido muito impactados pelo espantoso processo de desenvolvimento econômico chinês.

AS RELAÇÕES ENTRE A CHINA E A AMÉRICA LATINA

Os dados disponíveis a respeito da expansão das relações comerciais entre a China e os países da América Latina são inequívocos: foi a dinâmica econômica chinesa a responsável por essa ampliação. O incremento dos números de comércio e investimento ampliou-se sobremaneira a partir dos anos 2000 em comparação com a década anterior, na qual a presença chinesa foi bem menor. Com um modelo econômico implantado no processo de reforma e abertura priorizando, inicialmente, as exportações e, paulatinamente, passando para as etapas e mesmo as cadeias produtivas manufatureiras mais complexas (isto é, de produtos de baixa tecnologia para produtos de média e alta tecnologia), a China tornou-se o principal importador de recursos naturais e matérias-primas em escala mundial.

Como já salientado por um dos autores deste capítulo em outra oportunidade (OURIQUES, 2015), essa demanda chinesa por matérias-primas implicou no aumento significativo das exportações para vários países da América Latina produtores de recursos estratégicos, como Brasil, Argentina, Chile, Colômbia Venezuela e Peru. Mas, como apontado por Armony e Strauss (2012, p. 2), não se pode perder de vista que o maior envolvimento da China com a América Latina e o Caribe é parte da política mais geral denominada “*going out*”, “é precisa ser entendida — analítica e empiricamente — dentro de um contexto mais amplo da globalização da China e do resto do mundo”⁵. É por causa dessa estraté-

5 Segundo os autores, “*Going out (zou chuqu)*”, “[...] is the Chinese government’s own slogan for its official encouragement for Chinese enterprises, particularly large state-owned

gia que, desde o início da década de 2000, a China passou a ter empresas figurando na lista das maiores corporações oriundas dos países ditos em desenvolvimento, com algumas delas situando-se entre as maiores em seus respectivos setores em âmbito internacional (PROENÇA et al., 2011; CUNHA, 2011).

Ao enfocarmos especificamente aspectos econômicos, podemos perceber que os principais objetivos da China na América Latina são a obtenção de recursos estratégicos e mercados consumidores para os produtos manufaturados naquele país (JENKINS, 2010). No estudo já mencionado (OURIQUES, 2014), foi feita a análise da pauta exportadora e importadora da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e do México, por tipo de produto e por intensidade tecnológica, desde os anos 2000. Percebemos que, diferentemente da noção de parceria entre iguais, ou mesmo de um novo padrão de relacionamento econômico, vem se estabelecendo tão somente uma mudança de parceiro econômico preferencial, em alguns casos mais acentuada, em outros, mais incipiente, com a China tomando o lugar até então ocupado pelos Estados Unidos e, em menor medida, pela Europa. Para todos os países analisados (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), o movimento é similar, comparando a balança comercial por intensidade tecnológica entre os anos de 2000 e 2012 ou 2013 (conforme o país): exportam-se principalmente produtos classificados como “primários” e “recursos naturais” e importam-se cada vez mais produtos “de média tecnologia” e de “alta tecnologia”, inclusive no caso dos países altamente industrializados, como o Brasil e o México.

Tendo como fonte a base de dados da Unctad⁶, com exceção do México (que possui uma pauta exportadora diversificada para a China), todos os países da América do Sul têm uma pauta exportadora considerada concentrada e focada em recursos naturais e energéticos.

or state-supported enterprises, to ‘go out’ into the world in search of investment opportunities, but more colloquially it also refers to the widening of China’s now global horizons at all levels of analysis from the state as a whole to the entrepreneurial individual and family.” (ARMONY; STRAUSS, 2012, p. 2).

6 Os números a seguir dizem respeito a anos diferentes por serem o último ano de informação disponível para cada país.

Dos valores das exportações da Argentina em 2012, 54,22% foram de soja; 16,99% foram de óleo de soja e 11,96% de petróleo bruto. Para a Bolívia, para o mesmo ano, 39,11% foram de minérios e concentrados e metais preciosos; 18,65% foram de estanho e ligas de estanho e 11,70% de minério de estanho e concentrados. Para o Brasil, em 2013, dos valores exportados para a China, 37,25% foram de soja; 33,08% foram de minério de ferro e 8,76% foram de petróleo cru. Das exportações chilenas em 2013, 47,54% foram de cobre e ligas de cobre; 30,17% foram de minério de cobre e 5,51% foram de pasta química de madeira. Dos valores exportados da Colômbia para a China em 2013, 84,18% foram de petróleo cru e 7,38% de ligas de ferro. Com relação ao Equador, 53,74% do valor exportado foi de petróleo cru e 12,45% foram de crustáceos e moluscos. Quanto ao Paraguai, 43,70% do valor das exportações em 2013 foi de metais e 34,47% de couros. O Peru teve como dois principais produtos exportados em 2012 os mesmos que o Chile: 44,67% do valor foi de cobre e ligas de cobre e 11,67% foram de minério de cobre. Quanto às exportações uruguaias, para o ano de 2013, 50,14% do valor exportado foi de soja em grãos e 20,28% de leite e seus derivados. Por fim, para a Venezuela, em 2011, apenas três categorias de classificação de produtos, todas ligadas ao ferro (minério de ferro e seus concentrados, aglomerados de minério de ferro e pó de ferro e aço), foram responsáveis pelo total de 95,93% do valor exportado daquele país para a China. Segundo a mesma fonte, para todos os países a pauta importadora da China é diversificada e baseada em produtos manufaturados, incluindo aqueles considerados de média e alta tecnologia. Portanto, do ponto de vista das relações comerciais, trata-se da manutenção do conhecido padrão centro — periferia, com os países da América Latina fornecendo principalmente recursos energéticos e demais matérias-primas e importando, cada vez mais, produtos mais elaborados e com alta intensidade tecnológica (OURIQUES, 2014).

Tabela 1 – Estoque de investimento externo da China em regiões selecionadas (2003-2012) – (US\$ milhões).

Região	2003	2004	2005	2006	2007
Mundo	33222	44777	57206	75026	117911
Desenvolvido	1523	2116	2815	3948	8268
Em desenv.	31952	42454	53563	69643	107264
Transição	108	207	827	1434	2378
Am. Lat. & C.	4619	8268	11470	19694	24701
África	491	900	1595	2557	4462
Ásia	26470	33270	40471	47298	77767
AL&C/Mundo	13,90	18,46	20,05	26,25	20,95
África/Mundo	1,48	2,01	2,79	3,41	3,78
Ásia/Mundo	79,68	74,30	70,75	63,04	65,95

Região	2008	2009	2010	2011	2012
Mundo	183971	245755	317211	424781	531941
Desenvolvido	10799	18175	29701	46651	73148
Em desenv.	169289	222975	281597	370117	445739
Transição	3883	4604	5912	8013	13053
Am. Lat. & C.	32240	30595	43876	55172	68212
África	7804	9332	13042	16244	21730
Ásia	128854	182586	224099	297921	354830
AL&C/Mundo	17,52	12,45	13,83	12,99	12,82
África/Mundo	4,24	3,80	4,11	3,82	4,09
Ásia/Mundo	70,04	74,30	70,65	70,14	66,70

Fonte: UNCTAD, 2014. Elaboração dos autores.

A mesma dinâmica de expansão pode ser percebida em relação aos investimentos externos diretos oriundos da China, como indica a Tabela 1. Nota-se um incremento no estoque de investimentos em valores absolutos, pois a América Latina e o Caribe receberam US\$ 4.619,00 milhões de IED (Investimento Externo Direto) chinês em 2003 e US\$ 68.212,00 milhões em 2012. Contudo, em termos relativos, houve uma redução de 13,90% para 12,82%. Mas é necessário ainda que se perce-

ba quem foram os receptores desses IED. A participação dos países da América do Sul, por exemplo, foi muito pequena no período, chegando ao máximo de 1,21% dos IED chineses em 2012 segundo dados disponíveis na mesma fonte (UNCTAD). Os investimentos chineses na América Latina e Caribe, na verdade, concentraram-se nas Ilhas Virgens (5,8% do IED em 2012) e nas Ilhas Cayman (5,65% do IED em 2012), que são notoriamente conhecidas como paraísos fiscais. A tabela evidencia que nenhum país da América do Sul, ao longo de cada ano do período 2003-2012, recebeu individualmente sequer 0,5% dos IED chineses, o que, de certa forma, minimiza discursos exageradamente otimistas a respeito dos investimentos chineses nos países da região, que surgem tanto na imprensa quanto nos meios políticos e empresariais. Não estamos dizendo aqui que esses investimentos não possuem importância, mas apenas chamando a atenção para o fato de que a América Latina não parece ser o principal foco da economia política chinesa⁷.

Tabela 2 – Exportações de regiões selecionadas e total mundial (US\$ milhões).

Região	1980	1990	2000	2005	2010	2014
Mundo	2.050.129	3.495.675	6.452.318	10.502.488	15.302.138	19.003.732
Caribe	22.627	13.317	19.016	26.756	27.235	32.945
Caribe/ Mundo em %	1,10	0,38	0,29	0,25	0,18	0,17
América Central	23.271	45.638	183.149	244.104	341.695	451.836
AC/Mundo em %	1,13	1,30	2,84	2,32	2,23	2,37
América do Sul	65.605	86.668	165.833	315.622	522.668	607.664
AS/Mundo em %	3,20	2,48	2,57	3,01	2,23	3,20
Ásia em desenv.	373.191	589.790	1.538.457	2.903.639	5.016.322	6.827.674

7 Além disso, é necessário qualificar quais tipos de investimentos são esses e quais seus impactos nas economias locais. Esse é um assunto que foge, contudo, ao escopo desse artigo.

Região	1980	1990	2000	2005	2010	2014
Ásia/ Mundo em %	18,20	16,87	23,84	27,65	32,78	35,93
China	18.099	62.091	249.203	761.953	1.577.754	2.344.306
China/ Mundo em %	0,88	1,78	3,86	7,25	10,31	12,34

Fonte: UNCTAD, 2015. Obs.: América Central inclui México.

Mesmo assim, ressaltamos novamente que a própria conjuntura interna chinesa (expansão do mercado interno e manutenção do modelo exportador) fez com que esse país direcionasse suas atenções para o estreitamento de laços econômicos com vários países da América Latina desde o início dos anos 2000. Isso claramente impactou o crescimento das exportações desses países, que entraram na fase, já mencionada na seção anterior, de “boom das commodities”, tendo em vista que o incremento da demanda chinesa e o aumento dos preços dessas “commodities” foram fatores explicativos da expansão econômica ocorrida na região na primeira década do século XXI.

Uma evidência do crescimento econômico da América Latina pode ser percebida pela análise da Tabela 2, devido ao aumento absoluto no valor das exportações da região. Em termos comparativos com o total da economia mundial, o Caribe experimentou um decréscimo ao longo dos anos 2000. A América Central (que inclui o México) melhorou sua situação relativa entre 1980 e 2000, mas experimentou um decréscimo ao longo da última década. Para a América do Sul, pode-se afirmar que houve uma melhora, mesmo que modesta, na situação relativa, pois a região saltou de 2,55% das exportações mundiais em 2000 para 3,59% em 2012. Muito diferente parece ter sido a trajetória da Ásia como um todo e da China em particular, que aumentaram de forma significativa suas participações no valor exportado em relação ao montante mundial (a Ásia representou 35% do valor das exportações mundiais em 2012; e a China foi responsável por 11,13% no mesmo ano).

Em outras palavras, as estatísticas disponíveis conseguem evidenciar o crescimento dos fluxos comerciais e os estoques de investimentos chineses nos países latino-americanos. Passamos agora a apresentar um brevíssimo relato sobre algumas situações concretas envolvendo a presença da China na região. De acordo com o *The China Analyst* (2013), em agosto de 2013, o governo da Argentina anunciou um contrato de U\$S 4 bilhões para a construção de duas usinas hidroelétricas, em um consórcio liderado pela China Gezhouba Group. Em julho do mesmo ano, o governo equatoriano anunciou que a China National Petroleum Corporation (CNPC) concordou em ajudar a financiar o projeto de construção da refinaria Pacífico. A previsão de produção é de 300.000 barris por dia, e a Pacífico é uma joint-venture estabelecida entre o Equador e a empresa petrolífera estatal da Venezuela, a PDVSA, que iniciará suas operações em 2017. Em julho de 2013, a empresa chinesa Chinalco Mining Corporation International aprovou um projeto de expansão no montante de U\$S 1,32 bilhões destinados para o Proyecto Toromocho, um dos maiores projetos da empresa de mineração de cobre no Peru⁸.

No início de abril de 2013, a empresa de petróleo estatal chinesa Sinopec assinou um acordo com a empresa mexicana Pemex. Tal contrato tem como objetivo fortalecer as relações comerciais entre as duas empresas e incentivar o aumento das exportações de petróleo bruto para a China. Em setembro de 2012, as autoridades chinesas e venezuelanas assinaram um acordo para desenvolver em conjunto uma das maiores minas de ouro do mundo. A empresa chinesa Citic Group irá fornecer serviços de engenharia, construção e processamento para o desenvolvimento da mina de ouro Las Cristinas. No mesmo mês e ano, a Foxconn Technology Group anunciou planos de investir U\$S 494 milhões para construir cinco novas fábricas em um parque industrial em Itu, no Estado de São Paulo, que serão encarregadas de fabricar iPhones e iPads da Apple, entre outros equipamentos eletrônicos. Em dezembro de 2012, a State Grid Corporation of China, a maior empresa chinesa operadora de redes elétricas em capacidade e alcance, foi escolhida pelo governo brasileiro para construir um projeto de transmissão de energia que vai

8 O Proyecto Toromocho está localizado no Distrito de Morochocha, na Província de Yauli (MINERA CHINALCO PERÚ S.A., 2009).

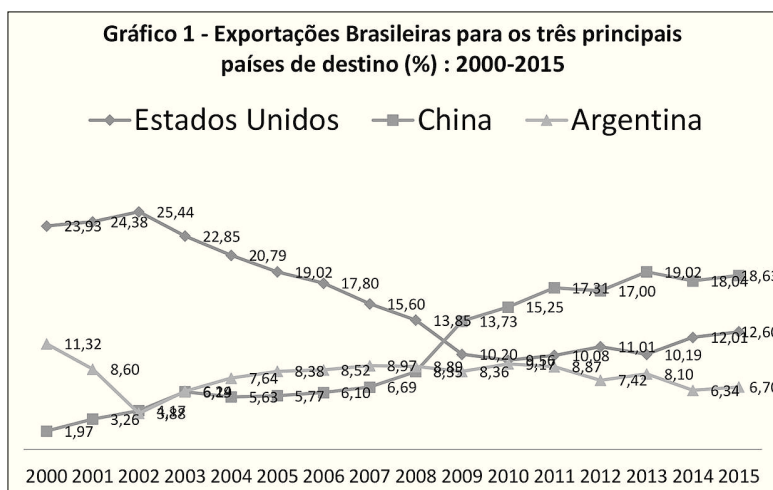
transmitir a energia da usina de Belo Monte para os Estados do Sul e Sudeste do Brasil. Depois de concluído, a State Grid vai operar um total de 9.931 quilômetros de linhas de transmissão no Brasil.

Para concluir essa seção, podemos afirmar que é a dinâmica do desenvolvimento chinês que explica a ampliação das relações comerciais e também dos investimentos daquele país para a América Latina e o Brasil, em particular. Como salientado, o aumento das exportações para a China, por parte dos países dotados de matérias-primas e recursos energéticos estratégicos, foi realmente significativo desde o início deste século (BARBOSA, 2011). O ponto crítico é que essa relação econômica não produziu e não está produzindo uma mudança no padrão de desenvolvimento nos países da região, no sentido do aprimoramento industrial (AKYÜZ, 2005). Em outras palavras, não tem havido um incremento da participação dos países na América Latina nas cadeias produtivas globais, recebendo elos que incorporem maior valor agregado. Desafortunadamente, e repetindo as más lições de nossa histórica econômica:

[...] as exportações dos países em desenvolvimento ainda se concentram em produtos derivados basicamente da exploração de recursos naturais e do uso da mão-de-obra não-qualificada ou semiespecializada, com limitadas perspectivas de crescimento da produtividade e baixo dinamismo nos mercados mundiais. (AKYÜZ, 2005, p. 43).

AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E CHINA

No que diz respeito, especificamente, ao relacionamento comercial entre Brasil e China, percebe-se que, seguindo o mesmo padrão chinês para a América Latina, a China tornou-se, a partir do início da década de 2000, o principal parceiro comercial do Brasil. O Gráfico 1 mostra a evolução das relações comerciais do Brasil através das exportações para seus três principais parceiros comerciais atuais, Estados Unidos, Argentina e China.



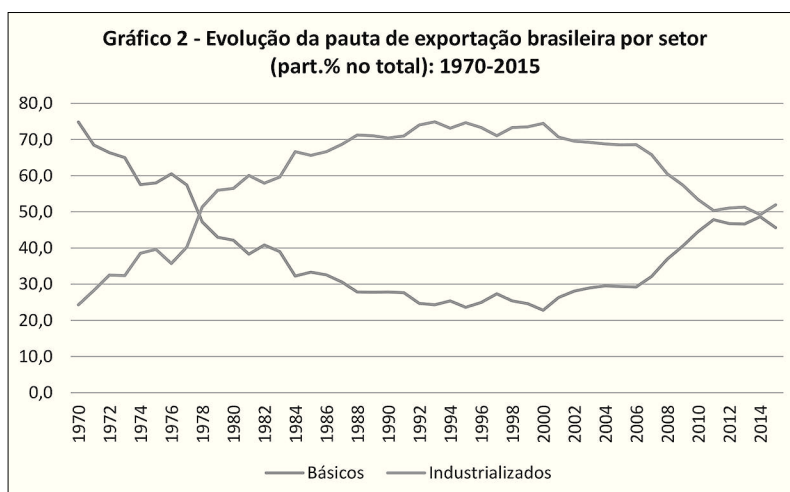
Fonte: Balança comercial brasileira: países e blocos. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2016.

Não apenas a China se torna o principal destino das exportações brasileiras, como o comércio bilateral entre Brasil-China mostra um elevado dinamismo. Até 2000, a China era um parceiro pouco relevante para o Brasil, mas, a partir de 2001, a participação da China como comprador de produtos brasileiros cresce de 3,3% para 15,1% em 2010, ultrapassando a Argentina (8,8% em 2010) e substituindo os Estados Unidos como maior destino das exportações brasileiras (que passa de 22,2% em 1999 para 12,6% em 2015). Ressalta-se que o avanço da China como o principal destino das exportações do Brasil se acentuou depois da crise, dado o diferencial de crescimento entre o país asiático e o resto do mundo.

Entre 2000 e 2013, as exportações do Brasil para a China elevaram-se de 1,9% do total das exportações brasileiras para 19, 2% do total, chegando ao valor de 18,63% em 2015. Por outro lado, as importações brasileiras para a China cresceram de 2,19% em 2000 para 17,92% em 2015 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO, 2016). No entanto, no que diz respeito ao valor agregado, existe uma grande diferença entre a pauta de exportação e importação do comércio Brasil-China. As exportações brasi-

leiras de produtos básicos para a China, a partir do início da década de 2000, passaram de 68,2% em 2000 para 80,3% em 2015, enquanto as exportações de produtos industrializados reduziram-se de 31,7% em 2000 para 19,6% em 2015. Por outro lado, no que diz respeito às importações do Brasil para a China, o movimento é inverso. Em 2000, o Brasil comprava da China 8,2% de produtos básicos e 91,8% de produtos industrializados. Em 2015, o valor das importações do Brasil para a China em produtos básicos caiu para 2,5%, enquanto as importações de produtos industrializados chegaram a 97,5% (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO, 2016).

O aumento das exportações para a China a partir dos anos 2000 apenas agrava o processo de “reprimarização” da pauta de exportações brasileira. O Gráfico 2, a seguir, mostra que em 1970 a pauta de exportações brasileiras era composta de 74,8% de produtos básicos e 24,3% de produtos industrializados (ou seja, produtos semimanufaturados e manufaturados). Em 2000, como resultado do enorme esforço feito durante o período de substituição de importações para diversificar a pauta de exportações brasileiras em produtos de maior valor agregado, os produtos básicos passaram a responder por apenas 22,8% das exportações, enquanto os produtos industrializados representavam 74,4% das exportações (15,4% de produtos semimanufaturados e 59% de produtos manufaturados). A partir de 2000, no entanto, ocorre uma reversão da pauta de exportações, com a redução dos produtos industrializados e a concentração relativa nos produtos básicos. Em 2015, 45,6% das exportações brasileiras estavam concentradas em produtos básicos, enquanto os produtos industrializados respondiam por 51,9%.



Fonte: Balança comercial brasileira: países e blocos. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2016.

Costa (2011) ressalta que, mesmo entre as commodities, a maior parte das exportações brasileiras é composta por aquelas que não agregam valor. Ou seja, o Brasil vende menos aço e mais minério de ferro, assim como vende mais petróleo bruto do que refinado. No caso do açúcar, cujas exportações representaram US\$ 12,1 bilhões em 2010, apenas 29% foram de açúcar refinado. No complexo soja, formado pelas vendas de grão, farelo e óleo, dos US\$ 17,1 bilhões destinados ao exterior, 64,5% foram em grão.

É importante destacar também que a redução da demanda pós- crise em países como os EUA e o câmbio valorizado no Brasil contribuem para a redução dos produtos industrializados no total exportado pelo Brasil. De acordo com Costa (2011), houve, nos últimos anos, uma redução considerável da participação de produtos de maior intensidade tecnológica, como automóveis de passageiros e aviões, na pauta de exportações brasileira:

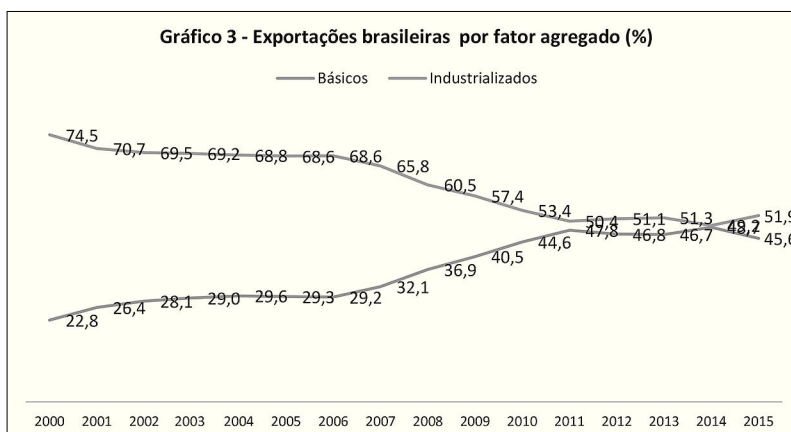
Os automóveis responderam por 2,2% do valor exportado em 2010, abaixo dos 3,5% de 2004. A participação das vendas de aviões caiu de 3,4% em 2004 para 2% no ano de 2010. De janeiro a novembro de 2010, as compras de aviões pelos EUA ficaram em apenas US\$ 336 milhões, valor 54% menor que os US\$ 733 milhões de 2009. (COSTA, 2011).

Além da reprimarização da pauta de exportações brasileira, percebe-se uma concentração da exportação em 5 principais commodities — minério de ferro, petróleo em bruto, soja (grão, farelo e óleo), açúcar (bruto e refinado) e complexo carnes — as quais, em 2010, representavam 43,4% do valor total pelo Brasil. Em 2015, a concentração de exportação em poucas commodities tornou-se ainda mais concentrada: 74,08% das exportações brasileiras para a China são compostas de soja (grão, farelo e óleo), minério de ferro, petróleo em bruto. As exportações de soja representaram, em 2015, 44,34% do total das exportações brasileiras para a China. O minério de ferro teve sua participação ampliada na pauta de exportações brasileira de menos de 5% para 18,12% em 2015. A exportação de petróleo em bruto subiu de 2,6% em 2004 para 11,62% em 2015 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 2016).

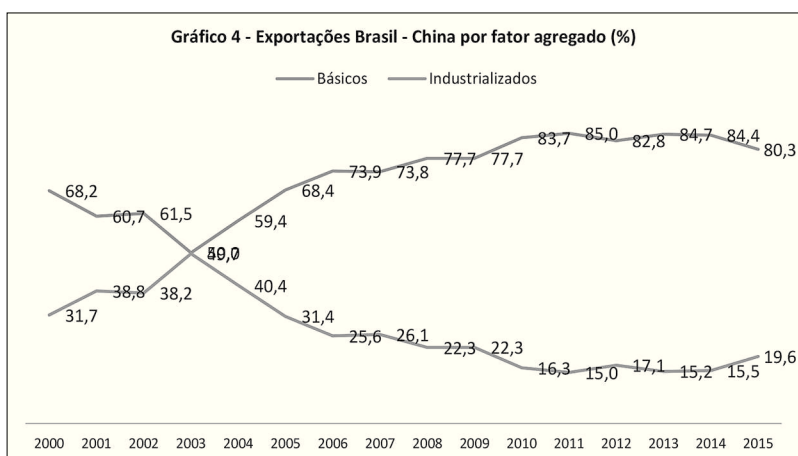
O crescimento da China agravou o processo de reprimarização da pauta de exportações brasileiras, a qual, mesmo depois da crise de 2008, continuou a crescer a taxas elevadas. O aumento da importação chinesa por minério de ferro, soja e petróleo bruto fez com que o perfil das exportações brasileiras totais ficasse bastante parecido com a pauta exportadora para a China. Aliás, frise-se que ocorreu a concentração das exportações brasileiras em produtos básicos em detrimento de produtos industrializados ao longo da década de 2000. Esse processo corresponde à evolução da demanda chinesa por matérias-primas ao longo da mesma década.

Podemos afirmar que o padrão de comércio externo vigente no Brasil, desde os anos 2000, se confunde com o padrão de comércio estabelecido entre Brasil e a China, devido ao aumento da demanda chinesa, que se impõe como o maior exportador brasileiro, auxiliado pela expansão dos preços das commodities exportadas pela China. Através da comparação entre os Gráficos 3 e 4, é possível perceber que o padrão de exportação brasileira total e o padrão de exportação Brasil-China seguem exatamente a mesma tendência a partir de 2000: aumento constante das exportações de produtos básicos e queda das exportações de produtos industrializados. O padrão que se estabelece, então, a partir do aumento das relações comerciais entre o Brasil e a China, está baseado na expansão das exportações de commodities com baixo valor

agregado, principalmente para China, e na importação de produtos industrializados. Ocorreu, de fato, uma reprimarização das exportações brasileiras, com forte concentração em poucas commodities. Por um lado, a necessidade chinesa de grande quantidade de matérias-primas e alimentos reitera a posição altista dos preços das commodities.



Fonte: Balança comercial brasileira: países e blocos. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2016.



Fonte: Balança comercial brasileira: países e blocos. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2016.

De fato, a estratégia de expansão da China pode estar invertendo, pelo menos temporariamente, os termos de troca em favor dos países periféricos produtores de matérias-primas. Existe, no entanto, um grande risco de concentrar as exportações brasileiras em um pequeno número de produtos cujos preços são historicamente voláteis, o que implica que as receitas das exportações brasileiras tendem também a se manter voláteis. Países com pauta de exportação mais diversificada, de maior valor agregado, são menos vulneráveis. Em caso de reversão dos preços das commodities, o país provavelmente enfrentará novamente uma deterioração dos termos de troca, uma vez que as trocas internacionais do país estão agora concentradas em exportações de baixo valor agregado com crescente importação de produtos de alto valor agregado.

Resumindo, a ampliação das relações comerciais entre a China e Brasil resulta da dinâmica econômica chinesa que ampliou a sua demanda por matérias-primas. O significativo aumento das exportações brasileiras para a China (tanto em volume como em valor) delineou um padrão de comércio brasileiro baseado tanto na exportação de produtos primários e recursos naturais com baixo valor agregado, como no crescimento da importação de produtos industrializados de maior valor agregado, principalmente as importações de material eletroeletrônico.

O padrão de comércio descrito anteriormente, embora esteja, no momento, garantindo a expansão das exportações e contribuindo para o crescimento do país, não configura uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil. Além das exportações brasileiras estarem concentradas em segmentos pouco intensivos em mão de obra, nos quais a qualidade dos empregos gerados não é muito alta, as importações brasileiras da China, baseadas em produtos mais competitivos que os brasileiros (devido tanto à valorização cambial do país como à estratégia de desenvolvimento adotada pela China), têm gerado no país um processo crescente de desindustrialização. Ocorrendo uma reversão no crescimento chinês ou nos preços das commodities exportadas pelo país, o Brasil, certamente, voltará a enfrentar os problemas de deterioração dos termos de troca, uma vez que ele volta a se inserir na divisão internacional do trabalho como país exportador de matérias-primas e importador de produtos industrializados com alto valor agregado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Publicações do IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) estão chamando a atenção tanto para o enfraquecimento brasileiro no comércio mundial de manufaturas (IEDI, 2013a) quanto para a baixa participação do Brasil nas cadeias globais de valor com maior nível de sofisticação tecnológica (IEDI, 2013b, 2013c). Além disso, com base nos dados apresentados neste texto, percebe-se um atrelamento maior, desde o início do século XXI, da dinâmica exportadora brasileira às demandas da economia chinesa. Isso significou, inegavelmente, um ganho de comércio para os setores exportadores de recursos naturais, favorecidos pelo “boom das commodities”, que foi provocado pelas necessidades do modelo econômico implantado na China, como explicado anteriormente.

A análise das relações comerciais entre a América Latina/Brasil e a China evidenciou que há um padrão que repete a experiência histórica da região, como fornecedora de produtos primários (incluindo recursos energéticos) para aquele país, nos moldes do velho modelo centro-periferia, criticado nos anos 1950 pelos expoentes da Cepal. Assim, não parece haver algo de distinto no relacionamento que vem se estabelecendo entre a potência em ressurgimento e os países da América Latina e o Brasil, mesmo porque os investimentos chineses na região, como brevemente apresentado, concentram-se em setores estratégicos *para* a própria China. Na verdade, não há evidências de uma transformação estrutural nas cadeias produtivas do Brasil e dos demais países latino-americanos no sentido de incorporarem fases mais complexas, que acrescentem maior valor agregado. Os relatos aqui apresentados, pelo contrário, falam na especialização em etapas mais simples das cadeias de valor e mesmo de risco de reprimarização de economias mais sofisticadas, como a brasileira.

Assim, embora alguns setores da economia brasileira, ligados ao agronegócio e aos recursos energéticos, estejam sendo beneficiados pela ainda crescente demanda chinesa, corre-se o risco de que seja acentuada a possibilidade de extrema especialização produtiva da pauta exportadora do Brasil, como destacado por estudos recentes. Portanto, cabe não cultivar ilusões com vantagens conjunturais (ganhos de comércio) que, em longo prazo, tendem a reproduzir o “mais do mesmo”.

REFERÊNCIAS

- AKYÜZ, Y. Impasses do desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 72, p. 41-56, jul. 2005.
- AMSDEN, A. **A ascensão do resto**. São Paulo: Editora da Unesp, 2009. 584 p.
- ARMONY, A. C.; STRAUSS, J. C. From going out (zou chuqu) to arriving in (desembarco): constructing a new field of inquiry in China – Latin America interactions. **The China Quarterly**, v. 209, p. 1-17, mar. 2012.
- ARRIGHI, G. Globalização e desenvolvimento desigual. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 1, n. 1, ago./dez. 2007.
- _____. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- _____. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BARBOSA, A. de F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: FERREIRA L. R. P. et al. **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: IPEA, 2011. p. 269-305.
- CARNEIRO, R. O desenvolvimento revisitado. **São Paulo em Perspectiva**, n. 3, v. 20, p. 73-82, jul./set. 2006.
- COSTA, F. N. Concentração comparada na pauta de exportação do Brasil. **Cidadania e cultura**, 17 jan. 2011. Disponível em: <www.fernandonogueiracosta.wordpress.com. 2011/01/17/concentracao-comparada-na-pauta-de-exportacao-do-brasil/>. Acesso em: 25 jul. 2016.
- CUNHA, A. M. A China e o Brasil na nova ordem internacional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, número suplementar, p. 9-29, nov. 2011.
- FERCHEN, M. As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, número suplementar, p 105-130, nov. 2011.
- FRIEDEN, J. A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2006.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: fundamentos e dimensões**. São Paulo: Loyola, 2005.

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. O lugar do Brasil nas cadeias globais de valor. **Carta IEDI**, São Paulo, n. 578, 28 jun. 2013a. Disponível em: <www.iedi.org.br>. Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. A posição brasileira no comércio mundial de manufaturas em 2012. **Carta IEDI**, São Paulo, n. 594, 18 out. 2013b. Disponível em: <www.iedi.org.br>. Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. O descompasso brasileiro entre investimento externo direto e participação nas cadeias globais de valor. **Carta IEDI**, São Paulo, n. 597, 8 nov. 2013c. Disponível em: <www.iedi.org.br>. Acesso em: 11 jun. 2015.

JENKINS, R. China's global expansion and Latin America. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 42, n. 4, p. 809-837, nov. 2010.

LE-FORT, M. P. China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 203, p. 89-101, maio/jun. 2006.

MINERA CHINALCO PERÚ S.A. **Proyecto Toromocho**. Beijing, 2009. Disponível em: <<http://www.chinalco.com.pe/es>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Balança comercial brasileira: países e blocos**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/balanca-comercial>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

OURIQUES, H. R.; VIEIRA, P. A.; ARIENTI, P. F. O fundo soberano chinês como instrumento da estratégia de desenvolvimento: algumas evidências. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 36, p. 31-62, out. 2013.

OURIQUES, H. R. O ressurgimento da China e suas consequências para a América Latina e o Brasil. In: VIEIRA, R. L. (Org.). **O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. p. 81-108.

_____. As relações econômicas entre América Latina e China: uma perspectiva sistêmica. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 45, p. 9-40, jan./jun. 2015.

PROENÇA, A. et al. **Tecnologia e competitividade em setores básicos da indústria chinesa: estudos de caso**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2011. v. 1 e 2.

ROSALES, O.; KUWAYAMA, M. **China y América Latina y el Caribe**: hacia una relación económica y comercial estratégica. Santiago do Chile: Cepal, 2012. 251 p.

SHIXUE, J. A new look at the Chinese relations with Latin America. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 203, p. 62-78, maio/jun. 2006.

THE CHINA analyst. Hong Kong: The Beijing Axis (International Advisory and Procurement Firm), set. 2013. 42 p. Disponível em: <www.thebeijingaxis.com>. Acesso em: 6 jul. 2015.

UNCTAD. **Handbook of statistics 2013**. Genebra. 2015. Disponível em: <www.unctad.org>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. **Bilateral FDI statistics 2014**. Genebra, 2014. Disponível em: <www.unctad.org>. Acesso em: 10 jul. 2015.

WALLERSTEIN, I. **Após o liberalismo**: em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis: Vozes, 2005.



AS REAÇÕES POLÍTICAS DOMÉSTICAS À CRESCENTE PRESENÇA DA CHINA NA AMÉRICA LATINA: BRASIL, NICARÁGUA E VENEZUELA¹

Fidel Pérez Flores

Daniel Jatobá

A presença da China em vários países latino-americanos está tendo impacto sobre as arenas políticas nacionais de vários países latino-americanos. Tais impactos são consequência da relevância da China como parceiro comercial, investidor e fonte de empréstimos para projetos sociais e de infraestrutura. Esses elementos são visíveis não só através da formação de um novo vértice de poder na América Latina, mas também como um fator que abre espaços para novas clivagens políticas domésticas. Neste estudo exploratório, queremos identificar reações políticas frente à crescente presença chinesa em três países latino-americanos: Brasil, Venezuela e Nicarágua. Eles têm características contrastantes em muitas dimensões exceto no que tange à ascensão da China como um traço importante de sua agenda contemporânea de política externa.

Também pretendemos expandir os esforços analíticos atuais sobre a emergência de novos atores globais na direção de um estudo mais intenso sobre o grau em que as relações exteriores são internalizadas como parte das disputas políticas domésticas em cada país. Portanto, o nosso

1 O presente capítulo é uma tradução livre do artigo recentemente publicado em inglês na edição especial do *Journal of China and International Relations*, editado pela University of Aalborg (Dinamarca), com o título original *Domestic Reactions to China's Presence in Three Latin American Countries: Brazil, Nicaragua and Venezuela*, de 2016.

ponto de vista analítico começa pela consideração dos assuntos relativos à relação com a China como parte da agenda de política externa desses países e, por sua vez, as questões de política externa como um fenômeno que deve ser observado como qualquer outra questão de política pública. Isto é, um campo em que há atores de dentro ou de fora do Estado que investem recursos políticos e energia para avançar suas preferências.

O artigo começa por uma revisão de argumentos destacados sobre a ascensão global da China e seus impactos na América Latina, fazendo notar que pouca atenção é dada à forma como forças domésticas reagem e se adaptam à crescente presença de interesses chineses nos seus respectivos países. Em seguida, apresentamos argumentos teóricos sobre como as políticas públicas — e a política externa como uma instância específica das mesmas — com frequência operam de acordo com dinâmicas de politização que implicam na existência de arenas de conflito onde diferentes projetos e interesses estão em jogo. Nesse sentido, este artigo faz parte de uma vertente da literatura que reconhece a artificialidade empírica de considerar o Estado sob as lentes do modelo de ator unitário em questões de política externa.

Na terceira seção, apresentamos evidências de como os interesses chineses estão lidando com a criação de arenas políticas mais ou menos intensas em três países latino-americanos: Venezuela, Nicarágua e Brasil. Nos três casos, o governo chinês (e as empresas chinesas) é um importante parceiro, seja para assuntos comerciais, de investimento, acordos financeiros ou projetos de infraestrutura. Entretanto, os três são também muito distintos quanto a suas dimensões territoriais, estrutura econômica, clivagens sociopolíticas e, como veremos, na forma em que a presença da China é politizada. Essas diferenças nos permitem identificar uma variedade de circunstâncias e formas em que essa crescente presença do país asiático impacta nas arenas políticas domésticas.

A CRESCENTE PRESENÇA DA CHINA NOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

A atenção global dada pela literatura acadêmica à ascensão da China na ordem internacional apresenta uma série de questões relacio-

nadas ao impacto específico sobre os países da América Latina, priorizando os aspectos econômicos ou as implicações geopolíticas. A maioria das análises sobre os vínculos econômicos recentes entre a China e os países da região destaca o dinamismo crescente dessas relações e o situa na primeira metade dos anos 2000 (FERCHEN, 2011; HOLLAND; BARBI, 2010; VADELL, 2011). Os países latino-americanos exportam petróleo, gás natural, minerais e produtos agrícolas para a China e importam basicamente produtos manufaturados. Empresas chinesas estabelecem *joint ventures* com empresas locais, públicas ou privadas, sobretudo em projetos de infraestrutura ou na extração de recursos naturais. Instituições financeiras chinesas também atuam na região, fornecendo empréstimos em geral relacionados à exportação de hidrocarbonetos ou provendo meios para as importações chinesas.

Em virtude da sua importância para a sustentação do crescimento econômico, as crescentes relações econômicas China-América Latina são interpretadas como uma tendência de longo prazo, a qual estaria por sua vez conectada a mudanças na própria economia política global (VADELL, 2011). Porém, também existem argumentos que associam essa tendência à forte demanda das indústrias pesadas chinesas, a qual não necessariamente vai durar muito tempo (FERCHEN, 2011) — nos últimos anos, aliás, têm surgido evidências de desaquecimento no setor industrial chinês. Seja como for, Chile, Brasil, Argentina, Equador, Colômbia, Peru, Bolívia e Cuba são identificados como os países onde a China tem concentrado seus interesses comerciais e de investimento na região (HOLLAND; BARBI, 2010; VADELL, 2011) — considerando os interesses energéticos da China na região, um país produtor de petróleo da importância da Venezuela também merece figurar nesta lista, como veremos ao longo do presente texto.

Também existe um debate em torno do impacto da China sobre o modo como os países latino-americanos se inserem na economia global. Por um lado, existem aqueles que enxergam as relações China-América Latina positivamente, no sentido de uma complementaridade econômica. Em documentos oficiais e outros pronunciamentos, as autoridades chinesas têm utilizado claramente o discurso da cooperação como um jogo de soma positiva, no qual ambos os lados saem ganhando com a

nova política da China para a região (República Democrática da China, 2008). Trata-se do mesmo discurso assumido por incontáveis líderes políticos, acadêmicos e observadores, que para isso enfatizam a existência de uma série de oportunidades para ambos os lados. Por outro lado, entretanto, existem aqueles que enxergam nas relações China-América Latina uma reprodução do padrão de dependência Norte-Sul. Neste sentido, as avaliações mais críticas frequentemente emitem alertas sobre o que consideram a renovação de uma dependência do tipo centro-periferia, na qual os países da região seguem se especializando na exportação de *commodities* de baixo valor agregado em troca dos bens manufaturados produzidos na China (BERNAL-MEZA, 2015; FERCHEN, 2011; VADELL, 2011).

Na literatura em comento, há também análises mais preocupadas com as possíveis consequências da presença econômica chinesa sobre o equilíbrio político e econômico entre os países da América Latina, sobretudo se forem mantidas as recentes tendências de investimento da China na região. Neste caso, o Brasil é apontado como o principal perdedor em termos de influência regional (HOLLAND; BARBI, 2010). Com relação às possíveis consequências sobre as estruturas econômicas nacionais, o Brasil e outros países com níveis significativos de industrialização, como a Argentina e o México, também são descritos como aqueles que poderão sofrer os maiores prejuízos oriundos do desafio imposto pela concorrência dos produtos industriais chineses. O mesmo não se aplicaria a países como o Chile e o Peru, por exemplo, os quais possuem setores industriais muito menos desenvolvidos; ao contrário, seu perfil de exportadores de *commodities* é descrito como uma característica positiva no contexto das suas relações com a China, em especial no curto prazo (VADELL, 2011).

Apesar da riqueza dessa literatura que explora as tendências estruturais e os aspectos econômicos relacionados à ascensão da China e seus impactos na América Latina, existe uma lacuna que nossa pesquisa pretende suprir: não é dedicada muita atenção aos impactos nas diversas arenas políticas domésticas dos países latino-americanos. Entre as louváveis exceções, encontra-se o estudo de Adriana Abdenur e Danilo de Souza Neto (2013) sobre atividades de cooperação e de assistência ao

desenvolvimento promovidas pela China nestes países, no qual os autores relatam que organizações não governamentais e comunidades locais têm se sentido excluídas dos processos de tomada de decisão em torno de projetos financiados por fundos chineses. Conflitos entre empresas chinesas, grupos indígenas e autoridades públicas em torno de questões ambientais, trabalhistas e fiscais no Peru e no Equador também foram registrados nestes últimos anos. Os autores argumentam por um debate mais intenso sobre as questões levantadas pelas políticas de assistência da China, de modo a incluir tanto os representantes governamentais e empresariais como as organizações da sociedade civil nos assim chamados esquemas de cooperação Sul-Sul.

Omar Bonilla Martínez (2014) é outra exceção, com seu estudo ainda mais detalhado sobre como a busca por petróleo no Equador, onde as empresas chinesas participam em *joint ventures*, está gerando um impacto negativo para as comunidades indígenas vizinhas aos campos de prospecção e extração. Para ele, os abusos nas condições laborais se encontram no centro dos conflitos que emergem na região. Já Javier Vadell (2011) relata que em 2010, como consequência do *boom* de produtos manufaturados chineses, os governos da Argentina e do Brasil coordenaram suas políticas de modo a fazer frente à concorrência chinesa em seus mercados e proteger certos setores industriais. Como parte destas articulações binacionais, existe certamente um capítulo de mobilização política doméstica a ser contado, em torno de como as empresas e associações industriais, entre outros grupos de interesses, como os sindicatos de trabalhadores, se voltam para a arena política com o intuito de influenciar as políticas governamentais, sobretudo em situações nas quais as relações com a China são percebidas mais como uma ameaça do que como oportunidade de realização de interesses.

O tema que nos interessa em nossa pesquisa é a identificação de conflitos políticos que vem à tona como consequência do aumento da presença econômica da China na América Latina. Na próxima seção apresentaremos nossa abordagem do tema da politização das relações exteriores dos países da região, para depois apresentarmos nosso estudo de três casos nos quais as questões relacionadas à China estão produzindo impacto nas respectivas arenas políticas domésticas, ainda que

estes confrontos políticos estejam assumindo intensidades e padrões de mobilização dos atores muito diferentes entre si.

A POLITIZAÇÃO DA AGENDA: A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA

É importante lembrar que o fenômeno da politização transcende o domínio da política externa ou das relações internacionais de qualquer país. Definimos politização como um fenômeno que ocorre sempre que, em uma arena política específica, existem atores sociais que têm preferências conflitivas sobre algum assunto e esses atores lançam mão de recursos organizacionais ou atuam politicamente para influir nas políticas públicas. Neste sentido, o que chamamos politização se refere às disputas políticas em torno das quais atores políticos relevantes se mobilizam para pressionar na arena pública.

Esta abordagem defende um diálogo interdisciplinar com a literatura acadêmica que trata sobre relações executivo-legislativo, burocracias, instituições representativas e participativas, estudos legislativos, partidos políticos, movimentos sociais etc. Algumas das referências comumente citadas para o estudo da política externa brasileira (e.g. LIMA, 2000 e 2013; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; MILANI; PINHEIRO, 2013) propõem também um diálogo intenso com realistas neoclássicos como Gideon Rose (1998), Randall Schweller (2004) e Fareed Zakaria (1998), assim como outras referências no campo da Análise de Política Externa como Christopher Hill (2003), Helen Milner (1997) e Lisa Martin (2000).

Seguindo este programa de pesquisa, nós partimos dos pressupostos seguintes: primeiro, que mudanças na política externa e nas relações internacionais podem gerar efeitos políticos internos; segundo, que a política externa deve ser considerada como parte das políticas públicas; terceiro, que atores domésticos podem ter preferências divergentes sobre assuntos específicos de política externa; quarto, que pode haver distintos níveis e modalidades de politização dependendo do assunto específico que gera a disputa; e finalmente, que os atores frequentemente

te formam coalizões de acordo com suas preferências, mas essas coalizões não necessariamente são coerentes com clivagens preexistentes.

Em outras palavras, a politização é o processo de inserir um assunto público em uma arena de disputas entre atores com preferências divergentes ou convergentes. Naturalmente, nem todos os assuntos de interesse público geram dinâmicas de politização. Isto é, em um determinado contexto, alguns temas e decisões podem gerar disputas de grande intensidade, enquanto outros podem ter um padrão menos conflitivo de interação entre os atores. É possível estimar a intensidade do envolvimento de cada ator político pelo nível de investimento comportamental e organizacional dedicado a afirmar uma determinada preferência. Quais são as dinâmicas que influenciam as diferentes intensidades nas preferências desses atores e suas formas de ação política? Quais são os assuntos que os atores analisados politizam mais em uma arena política específica? Como os atores definem seus interesses em torno dos assuntos públicos e como eles formam coalizões para alavancar suas preferências? Essas são algumas das questões que pautam nossas pesquisas.

Como disse Elmer Shattschneider (1960): falar em política é falar em conflito. Portanto, seria impossível entender a política sem analisar o conteúdo das disputas políticas vigentes e como elas estruturam o comportamento político e a formação de coalizões. Para ele, a criação de facções, partidos e outros grupos políticos é uma parte essencial da política e suas batalhas pressupõem a formação de coalizões que configuram a arena pública em torno de assuntos específicos. Essa dinâmica gera mudanças nas relações de poder, assim como grupos vencedores e perdedores. Adicionalmente, o autor chama a atenção sobre a hierarquização que os atores fazem dos distintos tipos de conflito. Isto é, dentre os diferentes conflitos existentes em uma sociedade, a maior ou menor relevância que cada um deles terá é também motivo de disputa entre os atores.

Outra fonte de inspiração teórica neste programa de pesquisa se encontra nas contribuições de Torcuato di Tella (2003). Ele define o jogo político como um espaço de formação de coalizões entre atores com distintas preferências e comportamentos em torno dos assuntos públicos. Di Tella reconhece a possibilidade de distintos graus de afinidade e/ou divergência entre os atores e, conseqüentemente, distintos padrões de

formação de coalizões podem ser observados. Tais padrões são matéria primordial da presente investigação: Como se formam e transformam as coalizões em torno de assuntos de política externa? Que coalizões são mais duradouras e quais têm um caráter tático mais conjuntural? Como elas se relacionam com clivagens políticas já existentes na arena política?

O conceito de clivagem política permite conectar teoricamente as divisões sociais que ganham relevância política com seu papel estruturador dos processos de formação de coalizões. Alan Zuckerman (1975), na sua extensa análise sobre o conceito, encontrou que, com frequência, indentifica-se as clivagens políticas como divisões particularmente profundas e duradouras que pautam a trajetória dos conflitos nas sociedades. Em vez disso, nós preferimos uma definição menos restritiva e admitimos a pertinência do conceito mesmo quando aplicado a conjunturas específicas e não necessariamente ancoradas em divisões sociais permanentes ou preexistentes. Dessa forma, é possível capturar, como veremos nas próximas seções, a formação ou não de clivagens que derivam do posicionamento de atores relevantes frente à presença de interesses econômicos chineses.

Outro tópico refere-se à questão empírica de que tipo de assuntos são politizados com maior frequência em uma sociedade específica. É razoável admitir que distintos assuntos podem provocar a mobilização dos atores principais com diversos graus de intensidade. O modelo proposto por Theodore Lowi (1964) identifica como as políticas públicas com distintas características (sejam elas regulatórias, distributivas ou redistributivas) podem configurar distintos padrões de conflito e influir no tipo de arena política que os atores escolhem para avançar suas preferências. Por outro lado, alguns autores citados por Zuckerman, como Seymour Lipset e Stein Rokkan (1967), Robert Dahl (1965) e Hans Daadler (1966), exploraram a existência de clivagens ligadas a temas de classe, religiosos, étnicos, regionais e inclusive de política externa. Na próxima seção, apresentamos um estudo exploratório de três casos latino-americanos em que nós identificamos a possibilidade de formação de clivagens de política externa como produto da reação de atores

políticos domésticos à crescente presença econômica da China em seus respectivos países.

AS REAÇÕES POLÍTICAS DOMÉSTICAS À PRESENÇA DA CHINA

O caso da Nicarágua: país pequeno, politização ampla em torno do projeto de canal interoceânico

A despeito da ausência de relações diplomáticas entre os dois países, a presença da China na Nicarágua tem produzido uma onda intensa de contestação política em torno do projeto de construção de um canal interoceânico através do território nicaraguense. O projeto, impulsionado pelo empresário chinês Wang Jing, é visto por alguns como uma ferramenta para alavancar o desenvolvimento econômico, porém as comunidades que vivem no que será o trajeto do canal, assim como organizações ambientalistas, têm obtido êxito em tornar visível uma ampla mobilização política contra a construção do canal. Assim como no caso da Venezuela, a ser tratado na próxima seção, este conflito segue em grande medida os padrões de enfrentamento entre governo e oposição, mas é importante ressaltar que o conflito em torno do canal tem trazido para a arena política um conjunto de atores que não estariam mobilizados contra o governo se o controverso projeto jamais tivesse sido anunciado.

O projeto tem um custo estimado de US\$ 50 bilhões, o qual é quase cinco vezes o Produto Interno Bruto da Nicarágua em 2014². O governo acordou uma concessão de 50 anos, renováveis por mais 50 anos, para o Hong Kong Nicaragua Development Investment Group (HKND). De acordo com o esboço do projeto liberado pela empresa, a construção deve ser concluída em 2019, incluindo algumas obras adicionais: uma ponte para a rodovia Pan-americana, passando sobre o canal; uma ferrovia; instalações de geração e transmissão de energia elétrica; fábricas de cimento; uma zona de livre comércio; hotéis turísticos; e um aeroporto (HKND GROUP, 2014, p. 14).

2 De acordo com dados do Banco Mundial, o PIB da Nicarágua em 2014 foi de US\$ 11,81 bilhões. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/nicaragua>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

Definida como “a maior obra de engenharia civil da história, a qual requererá a escavação de aproximadamente 5.000 Mm³” (HKND, 2014, p. 16), sua execução implicará a drenagem de 715 Mm³ de água doce do Lago Nicarágua — o maior da América Central e segundo da América Latina — de modo a atingir a profundidade mínima necessária para receber navios ainda maiores do que aqueles que atravessam o Canal do Panamá após sua recente reforma. Juntamente com os riscos de salinização e o deslocamento massivo de populações rurais, essas são as principais motivações para a intensa mobilização de rua que assumiu um lugar proeminente na agenda política deste país centro-americano.

É bom lembrar que desde o século XIX a Nicarágua alimentou a expectativa de ser o local por onde seria construído um canal interoceânico. Antes da inauguração da Ferrovia Leste-Oeste nos Estados Unidos em 1869, era mais fácil atravessar a Nicarágua (ou o Panamá) do que passar pela difícil, longa e perigosa jornada pelos atuais territórios do meio oeste norte-americano, naqueles tempos relativamente pouco povoados (FOLKMAN, 2001). O canal terminou sendo construído no Panamá no começo do século XX, porém a antiga expectativa nicaraguense permaneceu como um desejo persistentemente concebido pelas elites políticas e econômicas como uma possível solução para os problemas históricos da Nicarágua (BALDODANO, 2015). O presidente Daniel Ortega e demais autoridades governamentais enfatizam os cenários de prosperidade que seriam trazidos à tona pela construção do canal interoceânico, com destaque para a criação de postos de trabalho, durante e após a execução das obras, a redução da pobreza e as taxas de crescimento estimadas em torno de 12% em 2018³.

O lado contrário à construção do canal insiste em apontar que ainda não estão claros quais serão os custos ambientais, em especial aqueles gerados pela drenagem e a possível salinização do Lago Nicarágua. Após dois anos de pesquisa, a empresa britânica Environmental Resource Management (ERM) apresentou ao governo os resultados de uma investigação de impactos ambientais em 13 de maio de 2015⁴.

3 Para estimativas de crescimento econômico, criação de empregos e erradicação da pobreza, ver: *Unida, Nicaragua Triunfa*, n. 101, 9. jul. 2013. Disponível em: <http://www.tortillaconsal.com/nicaragua_triunfa_101.doc>. Acesso em: 05 jun. 2015.

4 Ver *Muestran en foto estudios de impacto ambiental del canal. Confidencial*, 1 jun. 2015.

O governo iniciou um processo de consultas públicas em setembro do mesmo ano, mas elas foram realizadas em uma única sessão, para a qual nem as vozes do movimento anticanal foram convidadas, nem qualquer versão completa da mencionada pesquisa foi efetivamente tornada pública⁵. Organizações não governamentais e comunidades locais argumentam que o canal é o equivalente a uma sentença de morte executada em desfavor do Lago Nicarágua, o maior reservatório de água doce da América Central⁶.

Outra questão conflitiva diz respeito à política de expropriação das terras necessárias para a construção do canal. De acordo com a Lei n. 840, a qual regulamenta o acordo de concessão ao HKND Group, os atuais proprietários serão indenizados na medida dos valores constantes no cadastro oficial, alegadamente inferiores ao valor de mercado. Sendo a expropriação compulsória, isso tem espalhado também o temor de que milhares de pessoas sejam submetidas a um deslocamento forçado.

Cerca de 50 protestos de rua contra o canal foram contabilizados pelos ativistas políticos até o mês de outubro de 2015. Comunidades rurais, organizações ambientalistas e de direitos humanos e partidos políticos de oposição são os principais organizadores desses protestos. Além disso, foram construídas plataformas organizacionais comuns para amplificar suas vozes e coordenar suas ações. O Conselho Nacional para a Defesa da Terra, do Lago e da Soberania Nacional, bem como o Grupo Cocibolca, são duas coalizões deste tipo. Em lugar de serem lideradas pelos partidos políticos estabelecidos, elas expressam as tensões políticas surgidas da reação direta contra o que poderá vir a ser o maior projeto de infraestrutura jamais realizado por uma empresa chinesa na América Latina.

O presidente Daniel Ortega pôde assegurar de modo confortável a sua reeleição em 2011, tendo obtido 63% dos votos, seguido do Parti-

Disponível em: <<http://www.confidencial.com.ni/archivos/articulo/21908/muestran-solo-en-foto-estudios-de-impacto-ambiental-del-canal>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

5 Ver *Urgen estudio independiente del canal*. *Confidencial*, 26 set. 2015. Disponível em: <<http://confidencial.com.ni/urgem-estudio-independiente-del-canal/>>. Acesso em: 05 out. 2015.

6 Ver, por exemplo, *Temen crisis de agua por Gran Canal*. *Confidencial*, 30 set. 2014. Disponível em: <<http://www.laprensa.com.ni/2014/09/30/nacionales/213823-temen-crisis-de-agua-por-gran-canal-temen-crisis-de-agua-por-gran-canal>>. Acesso em 07 out. 2015.

do Liberal Independente (PLI), com 31% dos votos, e do Partido Liberal Constitucional (PLC), com 6% dos votos. Ortega e seu partido, a Frente Sandinista de Liberação Nacional (FSLN), governaram o país na maior parte dos anos 1980, após a Revolução que afastou o ditador Anastasio Somoza do poder em 1979. Tendo perdido as eleições de 1990, a FSLN passou por um período de divisões internas e reorientações ideológicas até que logrou retornar à Presidência em 2007. O retorno de Ortega foi o resultado de uma combinação de vínculos duradouros com organizações sociais ativas, pactos controversos com antigos inimigos políticos e divisões profundas no seio das demais forças políticas com viabilidade eleitoral.

Como presidente, Ortega ampliou sua popularidade por meio da implementação de um conjunto de programas sociais focalizados e da aproximação dos vínculos políticos com atores sociais relevantes (como a classe empresarial e a Igreja Católica). Contudo, a nova década de Ortega no poder também tem sido marcada por críticas a retrocessos nas liberdades democráticas, a avanços contra o equilíbrio de poderes e a reduções no espaço de contestação política⁷. Partidos de oposição, como o Movimento de Renovação Sandinista (MRS), o Partido da Aliança Liberal (PAL) e o PLI — os quais se encontram em vias de construir a Coalizão Nacional para a Democracia — têm dado publicamente suporte ao movimento anticanal. Porém, os partidos políticos o têm feito muito mais como apoiadores e simpatizantes do que como organizações políticas de liderança.

A Academia de Ciências da Nicarágua (ACN) é outra voz ressonante que expressa sérias preocupações acerca do modo como o governo tem conduzido todo este processo. Jorge Huet-Perez, vice-presidente da ACN, assinou um editorial na revista *Science* no qual chama atenção para a necessidade de uma reconsideração do projeto (HUET-PEREZ; MEYER; ALVAREZ, 2015). A própria ACN publicara em 2014 um livro com argumentos de uma diversidade de contribuições acadêmicas ex-

7 Cf. as seguintes análises dos processos políticos contemporâneos na Nicarágua: Martí i Puig (2013a); Martí i Puig (2013b); Perla and Cruz-Feliciano (2013); e John A. Booth et. al. (2015).

pressando avaliações críticas a diferentes aspectos do projeto (ACADEMIA DE CIENCIAS DE NICARAGUA, 2014).

As reivindicações anti-imperialistas e os argumentos de defesa da soberania são uma característica dos protestos contra o canal. Pichações de rua podem ser encontradas facilmente nos espaços públicos próximos à região por onde passará o canal, conforme pôde ser atestado em viagem de campo realizada por um dos autores do presente texto. O presidente Ortega é frequentemente pintado como um traidor da pátria e os investidores chineses são descritos como os atuais agentes imperialistas, como em um cartaz que mostra o empresário chinês substituindo a tradicional imagem do Tio Sam, resultando na imagem do Tio Wang que diz “I want you” ao apontar o dedo para o observador. De acordo com um relatório do Centro Nicaraguense de Direitos Humanos (Cenidh), uma organização alinhada à coalizão anticanal, o projeto foi responsável pela mais intensa oposição a uma obra de infraestrutura jamais vista no país. Para a organização, o canal é responsável, ademais, pelo aumento da violência política e da repressão durante o ano de 2014 (CENIDH, 2015).

A despeito da mobilização anticanal, o outro lado da clivagem, isto é, o lado das forças pró-canal, não é de forma alguma pequeno. Talvez nem mesmo seja minoritário. É claro que os líderes do partido governante (FSLN), seus militantes e simpatizantes apoiam fortemente o plano de construção do canal. A comunidade empresarial, por sua vez, reunida em torno do Conselho Superior da Empresa Privada (Cosep), a organização empresarial politicamente mais relevante da Nicarágua, depois de denunciar os riscos à propriedade privada e manifestar preocupações quanto à preservação da soberania nacional, foi convidada pelo empresário Wang Jing a visitar a China em novembro de 2013, com o intuito de torná-la mais envolvida em todo o processo. Após a viagem, José Adan Aguerri, presidente do Cosep, declarou que o projeto do canal merecia o “benefício da dúvida”: até que se prove o contrário, ele é bem-vindo ao país⁸. Outros empresários expressaram, em inúmeras oportunidades, seu interesse em participar das oportunidades econômi-

8 Ver a entrevista com Carlos F. Chamorro “*El canal y los empresarios: COSEP otorga con entusiasmo el “beneficio de la duda”*”, parte do programa televisivo *Esta semana*, exibido em novembro de 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=UNBu83-3bng>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

cas associadas ao canal. Por outro lado, de acordo com uma pesquisa de opinião conduzida pelo Latin American Public Opinion Project (Lapop) em 2014, 72% dos entrevistados declararam ter expectativas positivas associadas à geração de empregos assim que tiver início a construção do canal, 51% declararam acreditar que o canal impulsionará o desenvolvimento nacional e 43,4% disseram estar preocupados com os impactos ambientais, enquanto 91,3% declararam ser contra as expropriações tal como regulamentadas pela Lei n. 840. Esta mesma pesquisa também mostrou que os apoiadores da FSLN são mais entusiasmados com as consequências econômicas do canal e menos preocupados com os impactos ambientais do mesmo (COLEMAN, 2015).

Os debates em torno do canal também são travados pelos críticos mais céticos quanto à própria construção do canal. Para isso, são apresentados fatos e especulações. Primeiramente, a figura do principal acionista do HKDN — Wang Jing — é rodeada de dúvidas e informações incompletas⁹. É de amplo conhecimento o fato de que ele fez fortuna no setor de telecomunicações, porém não possui qualquer reconhecimento na área de projetos de infraestrutura. Também são levantadas questões sobre como exatamente a construção do canal será financiada. O plano de Wang Jing é atrair investidores internacionais — no entanto, em outubro de 2015 o Índice de Bilionários da Bloomberg mostrava que ele havia perdido 84% de seu patrimônio líquido no contexto da crise do mercado de capitais chinês registrada em agosto de 2015¹⁰. Alguns críticos perguntam, então: como ele seria capaz de convencer os investidores a assumirem os riscos envolvidos na construção do canal tendo este desempenho pessoal no mercado financeiro?

Para os atores que criticam o projeto, este tipo de incerteza sobre o canal é uma razão para não descansar em sua luta. Pelo contrário, as incertezas seriam um sério indicativo de que o verdadeiro perigo não seria o canal em si, mas uma variedade de projetos adicionais que são

9 Ver, por exemplo, “La ‘telaraña’ de Wang Jing y la conexión militar con China”. *Confidencial*, 3 nov. 2014. Disponível em: <<http://confidencial.com.ni/la-telaraña-de-wang-jing-y-la-conexion-militar-con-china/>> Acesso em: 05 jun. 2015.

10 Ver “This Chinese Billionaire Has Lost More Than Glasenberg in 2015”. Bloomberg, 1 out. 2015. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-10-02/china-billionaire-with-canal-dream-confronts-biggest-loss-of-15>>. Acesso em: 05 out. 2015.

contemplados pela mesma concessão de 50 anos dada ao HKDN Group. De acordo com esta lógica, mesmo que o canal jamais se torne realidade, haveria uma miríade de projetos de infraestrutura que poderiam tirar proveito das regulamentações bastante generosas — e concedidas aos investidores chineses (BALODANO, 2015). Para os ativistas, isso já seria o suficiente para manter sua luta contra um modelo de cooperação internacional alegadamente pernicioso à soberania nacional, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Venezuela: um caso de clivagem governo-oposição

A China se tornou uma questão política na Venezuela na mesma medida em que as forças de oposição perceberam-na como uma peça central de uma política externa que é por elas rejeitada por completo. Por esta razão, a politização da presença da China na Venezuela segue os padrões atuais da tensão governo/oposição. Ainda assim, há características específicas da crescente atuação econômica chinesa como alternativa financeira para o estado venezuelano que têm trazido à tona críticas bastante diretas a essas relações. A falta de transparência e os temores de perda da soberania encontram-se no centro das críticas da oposição.

As relações entre a China e a Venezuela tornaram-se mais intensas ao redor de 2008. Exportações de petróleo e *joint ventures* de extração petrolífera foram os vetores centrais deste processo de aproximação, porém também foram estabelecidos laços de cooperação em torno de uma série de projetos de infraestrutura e questões técnicas, inclusive no setor militar. Parte das razões da intensificação das relações bilaterais está na busca da Venezuela por mercados alternativos para a exportação de petróleo, até então concentrada nos Estados Unidos. Os objetivos anti-imperialistas do governo Hugo Chávez precisavam ser acompanhados de uma política voltada à redução dos vínculos com a superpotência ocidental. Naquele momento, os acordos firmados com a China sobre a venda de petróleo eram sempre explicados como passos rumo a um gradual incremento das exportações petrolíferas¹¹. Por outro lado, foi

11 Em 2008, 250 mil barris de petróleo por dia eram enviados à China, de acordo com a empresa estatal PDVSA, o que representou um aumento de cerca de 500% em comparação

naquele mesmo momento que a China intensificou a sua busca por recursos energéticos e outras *commodities* na América Latina, bem como noutras regiões.

Na política doméstica venezuelana, o ano de 2007 foi um momento decisivo de despertar eleitoral dos partidos de oposição. Em dezembro daquele ano, eles lograram derrotar o então presidente Chávez em um referendo que se propunha a modificar 69 artigos constitucionais — um passo considerado fundamental pelo governo para avançar o chamado “Socialismo do século XXI”. Esta importante vitória fortaleceu as facções oposicionistas que viam a arena eleitoral como o principal campo de batalhas viável a ser explorado, depois da tentativa frustrada de *coup d'état* contra Chávez em 2002, da greve geral de 2002-2003 e do boicote eleitoral da oposição nas eleições legislativas de 2005. Contudo, em 2008 os partidos de oposição que haviam estado bastante fragmentados obtiveram êxito na construção de frentes eleitorais para apoiar candidatos em comum nas eleições regionais, estratégia firmada num pacto acordado em janeiro daquele ano. Em junho do ano seguinte, a coalizão foi reestruturada sob o nome de Mesa da Unidade Democrática (MUD), a qual ainda permanece como a principal referência de uma frente de oposição na Venezuela.

A despeito da notória heterogeneidade de seus membros, a MUD tem conseguido se manter como uma organização razoavelmente coesa para fins eleitorais. Como parte de um conjunto de argumentos de rejeição a diversos aspectos das administrações Chávez e Maduro, as condenações de suas políticas externas são unanimidade entre os oposicionistas. Na descrição dos princípios gerais da MUD para as eleições presidenciais de 2012, a política externa do governo Chávez foi descrita como conflitiva, baseada em alianças geopolíticas não pacifistas, interventora em assuntos internos de uma série de países e assentada no uso

com os 49 mil barris registrados três anos antes, em 2005. (Ver “*Acuerdo de cooperación tecnológica con China*”. *El Universal*, 06 abr. 2008; “*Ramírez afirma que ‘China es el principal socio petrolero de Venezuela*”. *El Universal*, 29 dez. 2012). Em setembro de 2015, durante uma visita oficial à China, o atual presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, declarou que as exportações de petróleo para a China já haviam alcançado cerca de 700 mil barris/dia e ainda reafirmou seu propósito de alcançar a marca de 1 milhão de barris/dia (Ver “*Maduro: China y Venezuela estamos más unidos que nunca*”. *El Universal*, 02 set. 2015).

do petróleo como um instrumento de chantagem na política internacional (MESA DE LA UNIDAD DEMOCRATICA, 2012).

No centro da relação que o governo da Venezuela tem construído com a China está um arranjo baseado na lógica empréstimos-por-petróleo, pelo qual a Venezuela tem acesso aos créditos estatais via Banco Chinês de Desenvolvimento, enquanto os milhares de barris de petróleo são enviados no longo prazo como meio de pagamento dos empréstimos contraídos no presente. Estes créditos são transferidos para o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social da Venezuela (BANDES), a partir do qual eles são transformados em fundos especiais, como é o caso do mais conhecido deles, o Fundo Chinês.

Estes fundos especiais têm sido especialmente criticados pelos políticos de oposição, tendo se multiplicado as denúncias de má-gestão por parte do governo, o que, de acordo com as alegações da oposição, se torna possível ante a ausência *accountability* parlamentar e o ocultamento dos créditos chineses dos registros da dívida pública. O deputado Miguel Angel Rodríguez, eleito pela MUD em 2010, tem sido uma das principais vozes críticas nesta questão. Em novembro de 2011, usando um relatório interno da PDVSA, ele declarou em uma coletiva de imprensa que a política de empréstimos-por-petróleo estaria desestabilizando as finanças da empresa. Rodríguez também levantou dúvidas sobre se de fato o petróleo está sendo vendido pelo preço de mercado ou se ele estaria sendo vendido por valores inferiores, o que era sugerido pelos documentos apresentados. Por fim, o deputado também expôs o mecanismo através do qual os fundos chineses são postos à parte dos mecanismos de auditoria: ao serem convertidos em fundos por meio do BANDES, estes recursos não precisam ser incluídos pelo governo como parte do tesouro nacional e, em consequência, eles permanecem à margem do controle legislativo das contas públicas¹².

12 Ver, a este respeito: “*Pdvsa desatendió pagos al Fisco por presión del Fondo Chino*”. *El Universal*, 11 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/economia/111111/pdvsa-desatendio-pagos-al-fisco-por-presion-del-fondo-chino>> Acesso em: 05 jun. 2015. Ver também a coletiva de imprensa na qual o deputado Rodríguez formulou suas denúncias em “*Miguel Angel Rodriguez denuncia fraude con Fondo Chino (parte 2)*”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=sWNyN4kyvsc>> Acesso em: 05 jun. 2015.

Durante as eleições presidenciais de 2012, o candidato de oposição Henrique Capriles Radonsky defendeu em seu programa eleitoral, aprovado por todos os partidos de oposição, que a relação com a China tem sido caracterizada pela assinatura de contratos não transparentes de troca empréstimos-por-petróleo, cujos recursos servem para propósitos não relacionados à indústria petrolífera (MESA DE LA UNIDAD DEMOCRÁTICA, 2012). Capriles também fez uma condenação pública dos decretos executivos que autorizaram a exploração de minas de ouro por empresas chinesas, baseado no discurso de apelo nacionalista de que os recursos venezuelanos não deveriam mais ser entregues a países estrangeiros¹³. Outras vozes opositoras têm feito afirmações semelhantes, comparando as relações com a China aos abusos imperialistas tradicionais, nos quais um país poderoso se apropria dos recursos naturais de um país mais fraco com a colaboração do seu próprio governo¹⁴. O presidente Maduro e membros mais proeminentes do primeiro escalão governamental têm frequentemente buscado desqualificar estes opositores como “mentirosos” e reafirmado o importante papel que a China exerce nos projetos de desenvolvimento nacional da Venezuela¹⁵.

A organização empresarial mais tradicional e politicamente relevante do país — a Federação Venezuelana de Câmaras de Comércio e Produção (Fedecâmaras) — reclamou publicamente das facilidades relativamente maiores que os investidores chineses têm encontrado no país, em comparação ao apoio que a administração Maduro tem dado aos investidores nacionais. A posição do setor privado em relação à China parece seguir o mesmo padrão da oposição consolidada às administrações Chávez e Maduro¹⁶. Declarações recentes do vice-presidente da Fedecâmaras, Carlos Larrazábal, também têm questionado criticamente

13 Ver “No entregaremos nuestros recursos a otros países”. El Universal, 23 set. 2012. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120923/no-entregaremos-nuestros-recursos-a-otros-paises>>. Acesso em 5 jun. 2015.

14 Ver, por exemplo, as declarações de Tomas Guanipa, secretário nacional do Partido Primeiro Justiça, que sugere que o governo venezuelano está oferecendo o país ao “imperialismo chinês”, a despeito da forte retórica oficial contra o “imperialismo yanque”: “Guanipa critica endeudamiento de Venezuela con el Fondo Chino”. El Universal, 21 jul. 2014.

15 Ver “Maduro: Oposición miente sobre acuerdos con China”. El Universal, 24 jul. 2014.

16 Ver “Fedecâmaras: Gobierno promueve la inversión china y no la nacional”. La Patilla, 07 ago. 2015: <<http://www.lapatilla.com/site/2015/08/07/fedecamaras-gobierno-promueve-la-inversion-china-y-no-la-nacional/>>. Acesso em: 5 out. 2015.

as relações com a China, em especial o comércio compensado associado aos empréstimos chineses¹⁷.

Por outro lado, alguns líderes opositores e colunistas da imprensa escrita reconhecem que o esquema empréstimo-por-petróleo com a China não é um mal *per se*, considerando a crise fiscal venezuelana e contanto que ela fosse conduzida de maneira transparente (SANTOS, 2012). Esta consideração mais moderada nos leva a refletir sobre a seguinte questão: seria a crescente presença financeira-comercial da China mantida, no caso de uma eventual transição de poder na Venezuela? A hipótese de uma resposta positiva é reforçada pela aparente dependência estrutural do Estado venezuelano — não apenas uma escolha das administrações Chávez-Maduro.

Porém, existem questões das relações bilaterais China-Venezuela que são menos politizadas, por exemplo, cooperação militar, *joint ventures* petrolíferas, cooperação técnica e agrícola etc. Em que pese a grande quantidade de acordos nestas áreas, para estas questões nossa pesquisa encontrou menos evidência de críticas opositoras, sejam elas dos partidos ou das organizações empresariais. Em conclusão, podemos dizer que o comportamento diferenciado das forças de oposição sugere que a natureza da questão externa tem impacto sobre o maior ou menor grau de politização doméstica de determinado tema. O que parece crucial para as forças de oposição nas relações sino-venezuelanas está ligado à sustentação financeira e ao modo como este recurso vem sendo gerenciado pelos sucessivos governos nacionais (Chávez e Maduro).

O caso do Brasil: estrutura econômica complexa e mobilizações setoriais específicas

No caso do Brasil observa-se uma mobilização muito menos pública e mais concentrada em setores econômicos específicos. Os empresários, de longe o ator social brasileiro mais organizado e atuante em torno das relações econômicas com a China, parece seguir a sugestão

17 Ver “Carlos Larrazábal: En Venezuela el Gobierno está trancado”, no site oficial da Fedecámaras. Disponível em: <<http://www.fedecamaras.org.ve/detalle.php?id=3133>>. Acesso em: 05 out. 2015.

presente na tão repetida fórmula das autoridades chinesas no sentido de que a presença da China na América Latina deve ser tratada unicamente no âmbito dos negócios.

Aparentemente, há setores econômicos brasileiros que aprenderam de experiências recentes — em especial, das negociações frustradas para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca, 1995-2005) e, em menor grau, da previamente bem-sucedida criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul, 1990-1994). Eles podem também estar agindo de acordo com uma dinâmica mais descentralizada, devido a uma estrutura econômica muito mais complexa do que aquela que podemos encontrar na Nicarágua e na Venezuela.

No entanto, ainda estamos explorando os possíveis espaços nos quais o setor privado estaria tentando avançar seus próprios interesses para uma política externa mais favorável frente ao gigante asiático. Para nós, é bastante curioso encontrar este padrão hipotético no Brasil, pois boa parte de nossas preocupações analíticas com a politização têm sua origem numa relativamente bem estabelecida literatura em torno da politização da política externa brasileira. De acordo com essas pesquisas, os processos simultâneos de globalização, abertura econômica e democratização expuseram a política externa brasileira a posições mais assertivas, provenientes de uma pluralidade de atores (LIMA, 2000), o que por sua vez diminuiu a centralidade tradicional do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório (MILANI; PINHEIRO, 2013). Como resultado, essa literatura aponta para a necessidade de entender a política externa como mais uma modalidade de política pública (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Estariam as relações econômicas Brasil-China fora desse processo de crescente politização doméstica da política externa brasileira? Ou ela ocorre seguindo caminhos mais informais e diretos junto às autoridades brasileiras? Embora não tenhamos ainda uma resposta simples para essas questões instigantes, queremos sugerir alguns elementos nessa direção.

As relações governo-empresários no Brasil merecem especial atenção na medida em que obedecem a um recorrente e complexo padrão de diálogo setorial. As organizações empresariais são particular-

mente fortes no Brasil — principalmente as federações industriais estaduais como Fiesp, Fiergs, Fiesc, FIE/PR e FIE/MG ou a Confederação Nacional de Indústrias (CNI), no setor industrial, e a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), a Associação Brasileira de Agronegócio (Abag) e a Organização de Cooperativas Brasileiras (OCB).

O mais importante aprendizado político prévio destas organizações, como mencionamos antes, se deu durante as negociações da Alca. Um exemplo significativo foi a fundação, pelo setor privado, de novos mecanismos de coordenação, como a Coalizão de Empresários Brasileiros (CEB) — criado e mantido pela CNI após a Cúpula Ministerial das Américas realizada em Cartagena em 1996. Ali, o setor industrial percebeu o alto custo de não se mobilizar em torno às negociações da ALCA, pois ficou evidente que no Fórum de Empresários das Américas o setor privado estadunidense estava muito ativo e convergente com as preferências de Washington (SANTANA, 2001). A criação da CEB foi uma estratégia do setor privado para reagir à centralização governamental no processo decisório que afetava a negociação em curso. Até para participar nesse Fórum, os empresários brasileiros dependiam de um convite distribuído de forma discricionária pelo MRE (JATOBA, 2011). Desde então, a CEB ganhou estabilidade institucional e é atualmente uma importante coalizão do setor industrial que conta com mais de 170 membros, incluindo empresas, associações, federações e outros atores ligados à CNI. Sua função principal é acompanhar as negociações internacionais e exercer pressão, embora nem sempre por meios transparentes, sobre as autoridades brasileiras e tomadores de decisão. Uma organização setorial similar existe no setor agropecuário. Três das organizações antes mencionadas (CNA, Abag e OCB) criaram, em fevereiro de 1999, também no contexto das negociações da Alca, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais (CARVALHO, 2003).

É importante destacar que foi só depois da entrada da China na Organização Mundial de Comércio (OMC), em dezembro de 2001, que começou o *boom* do intercâmbio comercial entre os dois países. Mais precisamente, apesar de a relação bilateral ter sido classificada como parceria estratégica pelas sucessivas administrações presidenciais de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002),

não foi senão até o governo Lula (2003-2010), entretanto, que as relações bilaterais [...] realmente se tornaram únicas, graças a uma combinação de crescimento extraordinário e o fluxo de comércio e investimento [...], com a prioridade dada às relações Sul-Sul durante o mandato de Lula (ALBUQUERQUE, 2014, p. 108).

Durante esse mandato presidencial, no entanto, um bom momento para analisar seria o reconhecimento da China como economia de mercado em 2004 — uma decisão com várias consequências concretas e que foi tomada pelo presidente sem nenhum tipo de consulta pública. Durante o anúncio pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio e o Ministério de Agricultura, foi revelado que as autoridades chinesas queriam que o Brasil se pronunciasse nesse sentido, mas isso teria sido possível só depois que novos acordos de comércio e investimento foram estabelecidos.¹⁸ Essa decisão ainda precisa ser regulamentada, razão pela qual ainda é possível identificar questionamentos — ou ações de politização, podemos dizer — principalmente pelo setor industrial, receoso dos impactos potencialmente negativos da entrada dos bens manufaturados de baixo custo no mercado brasileiro. Em 2004, o setor privado protestou, especialmente a Fiesp, que é a organização industrial mais forte. Desde então, o empresariado tem pressionado constantemente o governo brasileiro para revisar essa decisão. Como esses protestos não produziram resultados concretos durante o governo Lula, a Fiesp tentou melhorar sua posição no início do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff.¹⁹

Desde então, aparentemente não houve tantas reações públicas como poderíamos esperar, em se tratando de uma decisão tão importante tomada pelo governo a portas fechadas. O maior questionamento que encontramos foi uma consulta técnica feita na Câmara dos Deputados sobre a correção procedimental da medida. Mas esse questiona-

18 Brasil aceita China como economia de mercado. *BBC-Brasil*, 12 de novembro, 2004. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2004/11/041112_jintao.shtml>. Acesso em: 05 jun. 2015.

19 Ver, por exemplo, “Fiesp pede ao governo que não considere China como economia de mercado”. *O Globo*, 22 fev. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/fiesp-pede-ao-governo-que-nao-considere-china-como-economia-de-mercado-2820036#ixzz3pVBIRKOV>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

mento foi de caráter predominantemente técnico e não teve nenhuma visibilidade pública.²⁰

Por outro lado, o caso brasileiro parece reforçar a ideia de que a forte e crescente presença econômica da China no continente tem efeitos políticos indiretos, na medida em que ela ajudou a aumentar condições conjunturais favoráveis para que o Brasil atingisse importantes, porém não muito altos, níveis de crescimento econômico na década de 2000 e elevasse os recursos dedicados à política social. No entanto, esse possível papel de apoio da China sobre os crescentes níveis de gasto social no Brasil não motivou o mesmo tipo de reações da parte de opositores, como as relatadas nas seções anteriores, para os casos nicaraguense e venezuelano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto tinha por objetivo a apresentação de um estudo exploratório sobre reações políticas domésticas à presença crescente da China em três países latino-americanos de distinto tamanho, estrutura econômica e configuração política — Brasil, Nicarágua e Venezuela. Na nossa busca por evidências de politização, encontramos três formas distintas de interação com as clivagens e coalizões políticas existentes, assim como níveis contrastantes de intensidade da própria politização.

Na Nicarágua, a presença chinesa propiciou uma reestruturação das clivagens políticas existentes e um novo dinamismo tomou conta tanto de forças parlamentares como extraparlamentares. A discussão em torno à construção de um canal interocênânico está gerando coalizões amplas entre atores sociais que se opõem ao projeto. Este é, portanto, um caso interessante para observar como a presença volumosa, porém singular, de investimentos chineses pode ter impactos em termos da politização de diferentes segmentos sociais.

20 A consulta técnica foi promovida em 18 de novembro de 2004 pelo deputado Carlos Melles (do então Partido da Frente Liberal, PFL, hoje Partido Democratas, DEM) na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Acreditamos que essa ação não merece mais do que uma nota de rodapé. A consulta à resposta do servidor público encontra-se no site da Comissão.

Na Venezuela, a existência de clivagens fortes entre governo e oposição incorporou as questões da China como mais um tema de disputa. A altamente politizada arena política venezuelana fagocitou a presença econômica da China na medida em que se tornou uma importante fonte de capital externo que para o governo Maduro teria sido difícil atrair por outros canais.

No Brasil, a presença da China está aparentemente diluída em efeitos setoriais específicos. Os seus respectivos movimentos no sentido da politização, formados e conduzidos pelo setor privado ao longo do eixo defensivo-ofensivo de interesses comerciais, está aprofundando as estruturas organizacionais existentes. É claro que as associações empresariais, tradicionalmente fortes, estão agora ainda mais conscientes da necessidade de avançar seus interesses não só fazendo negócios, como também através do contato permanente entre autoridades governamentais e tomadores de decisão.

Para além da pura identificação das questões políticas derivadas da interseção entre interesses chineses e agendas latino-americanas de política externa, surgem também perguntas sobre as consequências desta politização para o futuro da agenda de intercâmbios entre a China e seus parceiros latino-americanos em termos mais gerais. O que foi observado no Brasil, Venezuela e Nicarágua se reproduz de forma similar em outros países da região? Naturalmente, não estamos em condições de oferecer uma resposta completa aqui, mas é fundamental começar por pelo menos reconhecer o fenômeno tal como ele se manifesta em três situações bem diferentes. As três modalidades de politização aqui identificadas deveriam ser caracterizadas como três padrões distintos a serem considerados por futuras pesquisas sobre como a presença da China na América Latina interage com as arenas políticas domésticas? Até que ponto essas disputas em nível doméstico devem ser consideradas como um fator importante para explicar o sucesso ou o fracasso da hoje tão diversificada agenda das relações da China com países latino-americanos? Esperamos ter contribuído para estabelecer os primeiros passos nessa direção.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E.; DE SOUZA NETO, D. M. Cooperación china en América Latina: las implicaciones de la asistencia para el desarrollo. **Íconos-Revista de Ciencias Sociales**, n. 47, p. 69-85, 2013.

ACADEMIA DE CIENCIAS DE NICARAGUA. **El canal interoceánico por Nicaragua: aportes al debate**. Managua: Academia de Ciencias de Nicaragua, 2014.

ALBUQUERQUE, J. A. G. Brazil, China, US: a triangular relation? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, Special Edition, p. 108-120, 2014.

BALTODANO, M. El impacto jurídico de la concesión canalera. **Confidencial**, 15 jun. 2015. Disponível em: <<http://confidencial.com.ni/archivos/articulo/22011/el-impacto-juridico-de-la-concesion-canalera>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BERNAL-MEZA, R. **China-Latin America relations**. The Latin American perspective: China and Latin American Relations - the win-win rhetoric. Aalborg University, 2015.

BONILLA MARTÍNEZ, O. La geopolítica petrolera China en Ecuador y el área andina. **World Tensions/Tensões Mundiais**, v. 10, 2014. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=19835744&AN=97330070&h=TVKu2yWart85aDf8X421tF54xpf%2BWLvTYijkRAKYjfG2OzuLt5ohNk%2BaR%2F%-2F5dHy93uabAP60VY4Mqst5G3XULw%3D%3D&crl=c>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BOOTH, J. A.; WADE, C. J.; WALKER, T. W. **Understanding Central America: global forces, rebellion, and change**. 6. ed. Philadelphia: Westview Press, 2015.

CARVALHO, M. I. V. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 2, p. 363-401, 2003.

CENIDH. **Derechos humanos en Nicaragua 2014**. Managua: Centro Nicaraguense de Derechos Humanos, 2015. Disponível em: <<http://www.cenidh.org/recursos/40/>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

COLEMAN, K. M. **What do Nicaraguans think about President Ortega's Inter-oceanic Canal**. Americas Barometer Insights, n. 112. [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO912en.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

DAADLER, H. P. Elites and political developments in western Europe. In: LAPALOMBARA, J.; WEINER, M. (Org.). **Political parties and political development**. Princeton: Princeton University Press, 1966, p. 43-78.

DAHL, R. A. **Political oppositions in western democracies**. New Haven: Yale University Press, 1965.

DI TELLA, T. S. **Actores y coaliciones**: elementos para una teoría de la acción política. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella / PNUD, 2003. (Documentos de Trabajo, 1).

FERCHEN, M. As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. supl 1, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19s1/08.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

FOLKMAN, D. I. **La ruta de Nicaragua**. Managua: Fundacion Vida, 2001. (Colección Cultural de Centroamérica, 8).

HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2003.

HKND GROUP. **Nicaragua Canal Project Description**. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <http://hknd-roup.com/upload/pdf/20150105/Nicaragua_Canal_Project_Description_EN.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2015.

HOLLAND, M.; BARBI, F. China na América Latina: uma análise da perspectiva dos investimentos diretos estrangeiros. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**: comércio e política. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010. p. 109-130.

HUETE-PEREZ, J. A.; MEYER, A.; ALVAREZ, P. J. Rethink the Nicaragua Canal. **Science**, v. 347, n. 6220, p. 355-355, 23 jan. 2015.

JATOBA, D. **Democracia, política externa e integração regional**: um estudo comparativo das trajetórias de Argentina e Brasil. 2011. 358 f. Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), Rio de Janeiro, 2011.

LIMA, M. R. S. Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. In: MARQUES, EDUARDO C.; FARIA, CARLOS AURÉLIO P. de (Org.). **Política pública como campo disciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.

_____. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. Cleavage structures, party systems and voter alignments. In: LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (Org.). **Party systems and voter alignments**. Nova Iorque: Free Press, 1967. p. 1-64.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MARTÍ I PUIG, S. Nicaragua 2011: hegemonía sandinista y erosión de la accountability. In: ALCÁNTARA SÁEZ, M.; FREIDENBERG, F. (Org.). **Elecciones y política en América Latina 2009-2011**. Cidade do México: IFE/Miguel Ángel Porrúa, 2013a. p. 631-657.

_____. Nicaragua: la consolidación de un régimen híbrido. **Revista de Ciencia Política**. Santiago, v. 33, n. 1, p. 269-286, 2013b.

MARTIN, L. L. **Democratic commitments: legislatures and international commitments**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MESA DE LA UNIDAD DEMOCRATICA. **Lineamientos para el programa de gobierno de unidad nacional: 2013-2019**. [S.l: s.n.], 2012.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILNER, H. V. **Interests, institutions and information, domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's policy paper on Latin America and the Caribbean**. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://china.usc.edu/chinas-policy-paper-latin-america-and-caribbean>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

PERLA, H.; CRUZ-FELICIANO, H. The Twenty-first-Century Left in El Salvador and Nicaragua: Understanding Apparent Contradictions and Criticisms. **Latin American Perspectives**, v. 40, n. 3, p. 83-106, 2013.

ROSE, G. Neoclassical realism and theories of foreign policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANTANA, H. Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, v. 23, n. 1, p. 167-196, 2001.

SANTOS, M. A. Cuentos del Fondo Chino. **El Universal**. Caracas, 2 set. 2012.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The semisovereign people**: a realist's view of democracy in America. [S.l.]: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SCHWELLER, R. L. Unanswered threats: a neoclassical realist theory of underbalancing. **International Security**, v. 29, n. 2, p. 159-201, 2004.

VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. Supl., p. 57-79, 2011.

ZAKARIA, F. **From wealth to power**. [S.l.]: Princeton University Press, 1998.

ZUCKERMAN, A. Political Cleavage: A Conceptual and Theoretical Analysis. **British Journal of Political Science**, v. 5, n. 2, p. 231-248, 1975.

CIÊNCIA E TECNOLOGIA COMO ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO SUL- SUL: O CASO DO BRASIL E DA CHINA (2003-2010)

Agnaldo dos Santos

A primeira década do século XXI foi marcada não apenas pela intensificação da globalização comercial e financeira, mas também pela emergência de novos protagonistas no cenário internacional, contrariando a tese segundo a qual este seria um século da potência única, os EUA. Destarte, a criação da Organização Mundial do Comércio (1994) que, junto com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, simbolizava o assim chamado “Consenso de Washington”, viu o aumento da participação em sua estrutura de países ansiosos por ampliar sua participação no mercado global e nas decisões geopolíticas. É neste contexto que emergem os países que serão doravante conhecidos pelo acrônimo Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Excetuando a Rússia, que herda parte do espólio da antiga União Soviética, e da China (que adotava um modelo clássico de socialismo estatizante), os demais tinham a marca do desenvolvimento dependente e periférico com relação à antiga hegemonia econômica da “Tríade” — EUA, Europa e Japão.

Existe ampla bibliografia sobre as mudanças estruturais no capitalismo global nas últimas décadas, que destacam em particular a mudança no eixo econômico mundial: boa parte das atividades manufatureiras se desloca da Tríade para o eixo asiático, especialmente para a China pós-abertura econômica no final dos anos 1970. Uma das consequências des-

te processo foi a mudança nas rotas comerciais. Enquanto os países hegemônicos viram sua participação aumentar nos serviços e na agregação de valor nas mercadorias por meio do conhecimento (*design* de produtos etc.), China e outros países periféricos (como Índia, Indonésia e México) tiveram substancial aumento na oferta de produtos industrializados. Países que haviam experimentado algum processo de industrialização e de substituição de importações na segunda metade do século passado, como o Brasil, submeteram-se a intensos processos de desindustrialização e de aumento da participação do setor exportador de *commodities* (agroindústria, mineração e outros) na balança comercial. Este é o contexto que marcará a relação hodierna entre Brasil e China, em especial suas estratégias de desenvolvimento científico e tecnológico.

Este texto procura apresentar, em caráter exploratório e não conclusivo, as principais características da aproximação entre Brasil e China no primeiro decênio do século XXI, mais especificamente a cooperação das duas nações no que tange ao desenvolvimento científico e tecnológico. Buscaremos demonstrar como os gestores da política científica e tecnológica, nos dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), foram influenciados por uma abordagem analítica neo-shumpeteriana (ou neoevolucionária), procurando garantir a participação do Estado na promoção de uma dinâmica de Pesquisa Desenvolvimento (P&D) envolvendo universidades, centros de pesquisa e empresas. Em tese, esta aproximação poderia constituir um sistema nacional de inovação capaz de embasar uma sólida prática de desenvolvimento científico-tecnológico. Assim, procuraremos na cooperação entre as duas nações indícios desta inspiração e por que, a despeito disso, alguns projetos foram mais bem-sucedidos do que outros. Tomando a própria corrente sugerida, levantamos a hipótese de que as características da cadeia produtiva brasileira dificultam o aprofundamento das experiências de cooperação, apesar do interesse manifesto dos dois países em efetivá-la. De fato, tentaremos percorrer a trilha indicada pela política externa do Brasil na última década para verificar em que medida a aposta de um novo bloco hegemônico (expresso pelo protagonismo do Brics) encontra correspondência nas alianças estratégicas em ciência e tecnologia. Em que pese as intenções das autoridades brasileiras no

sentido de aumentar a *expertise* e a capacidade brasileira em P&D por meio destas parcerias, levantaremos alguns números que sugerem não só aquilo que vem sendo chamado por especialistas de “desindustrialização” da nossa economia nas últimas décadas, como também maior dependência da dinâmica chinesa, que superou os EUA como o maior parceiro comercial do Brasil.

O texto se compõe, então, da seguinte forma: breve histórico das relações Brasil/China desde a segunda metade do século passado; estratégias de desenvolvimento em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) expressas por casos de parcerias sino-brasileiras firmadas; estratégias chinesas de P&D e de cooperação técnica e econômica expressas no seu planejamento estatal; avaliações preliminares e perspectivas.

Breve histórico das relações entre Brasil e China

Apesar da atenção atual à relação bilateral dos dois países em função do estreitamento econômico e político, é possível identificar algum tipo de contato com o gigante do Oriente desde antes da existência do Brasil independente, quando a metrópole portuguesa estabelecia com ele contato comercial, mesmo após a chegada da família real ao Brasil em 1808. Eram apreciados não só a canela e o chá chineses, como também a qualidade de sua seda, mantas etc. Este prestígio diminuiria após a derrota chinesa na Guerra do Ópio para a Grã-Bretanha, que geraria, inclusive, certa restrição à imigração asiática (bem como africana) ao longo do século XIX e início do século XX (PAULINO; PIRES, 2011).

Após o fim do império e o início da República da China, o Brasil manteve relações com o governo nacionalista de Chiang Kai-Shek até mesmo após sua derrota para o Partido Comunista de Mao Tsé-Tung em 1949 e sua transferência para Taiwan, o que faz as relações se esfriarem mais uma vez em função do clima da Guerra Fria. Contudo, havia, neste mesmo período, um objetivo claro de ambos os lados: a China estava focada na luta anticolonialista e na construção de pontes com países da África e da América Latina para romper seu isolacionismo; o Brasil, que vinha ganhando destaque internacional ao longo dos anos 1950, queria consolidar seu protagonismo diplomático. Esta trama de interesses cul-

minou com a aproximação dos dois países no início dos anos 1960, nas presidências de Jânio Quadros e de seu sucessor João Goulart, na chamada “política externa independente” (BERCARD, 2011, p. 34). É bem conhecida a passagem em que o vice-presidente Goulart é avisado da renúncia de Jânio quando de sua visita ao líder Mao Tsé-Tung, em 1961.

O golpe militar de 1964 interrompe este processo de aproximação entre os países, em função do forte discurso anticomunista dos militares golpistas, e nova reaproximação só voltará a ocorrer em 1975, sob a presidência do general Ernesto Geisel. Esta nova aproximação foi facilitada pelo fato de que, naquele contexto, o regime chinês estava em litígio com a União Soviética (que influenciava a Coreia do Norte e o Vietnã) e com a Índia, precisando romper o cerco diplomático em que se encontrava na Ásia. Estabelece relações diplomáticas com os EUA, recebendo o presidente estadunidense Richard Nixon em 1974, suavizando assim o clima de Guerra Fria que existia até aquele momento (PAULINO; PIRES, 2011).

O primeiro Acordo Comercial entre Brasil e China, de 1978, inaugura esta nova fase de relações comerciais, que coincidia no plano político chinês com a ascensão ao poder de Deng Xioping e sua estratégia de abertura econômica para o Ocidente. O presidente general João Figueiredo e, após o fim da ditadura, o presidente José Sarney também visitarão a China, consolidando a aproximação que será, neste momento, mais política do que efetivamente econômica. O cenário de crise da dívida externa na América Latina nos anos 1980 e as barreiras culturais entre os dois países ainda geravam empecilhos para aprimorar a relação, ainda que no final daquela década tenha sido estabelecido um acordo para a construção conjunta de um satélite de sensoriamento remoto, o China-Brazil Earth Resource Satellite – CBRS, que trataremos adiante (BERCARD, 2011).

Desta forma, o reestabelecimento de governos democráticos após 1985 no Brasil intensificou a relação entre os dois países, ainda que a crise tenha tornado a relação mais diplomática do que efetivamente econômica, que de todo modo vinha sendo intensificada: “As relações entre a China e o Brasil, entre 1974 e 2000, se situaram no âmbito da cooperação nos campos de economia e comércio, transporte marítimo, aviação,

ciência e tecnologia, uso pacífico de energia nuclear, cultura e educação” (PAULINO; PIRES, 2011, p. 23). Há que se notar que o fluxo comercial com a China, que girava em torno de US\$ 250 milhões em 1981 salta para mais de US\$ 2,25 bilhões (PAULINO; PIRES, 2011, p. 25). O fenômeno que chama a atenção dos analistas é o aumento expressivo da relação comercial da China não só com o Brasil, como com toda a América Latina, no final do século passado. A título de exemplo, o peso das *commodities* nas exportações globais totais dos países da região, que em 1999 era de 26,7% saltam para 38,8% em 2008 (FERCHEN, 2011). Isso faz com que muitos passem a questionar a natureza da relação do país asiático com o Brasil e a América Latina, posto que existiria evidente assimetria entre os polos — enquanto as exportações brasileiras aos chineses, as maiores da região, não ultrapassavam 1,5% do montante recebido por eles no final da década passada, a China figura entre o principal exportador para a região (VADELL, 2011).

Para nós, por ora, basta atentar para o fato de que a China ultrapassou os EUA na qualidade de maior parceiro comercial no final da década passada. Implica dizer que não há como negligenciar a relação especial que ambos vêm desenvolvendo, e o papel que a cooperação “Sul-Sul” terá na reconfiguração geopolítica e econômica mundial. Deste modo, cabe verificar o que planeja cada país no que se refere ao seu desenvolvimento científico e tecnológico, e como isso pode levar a projetos de cooperação que capacitem ambos a aumentar seu protagonismo na área.

ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS PARA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Apresentamos em outro texto (SANTOS, 2014) as estratégias mais recentes do governo brasileiro em relação às ações de fomento a ciência, tecnologia e inovação, a partir do documento *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2012-2015)*. Neste documento, elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), fica evidenciado a expectativa do Governo Dilma Rousseff, sucessora de Luís Inácio Lula da Silva, de prover um ambiente favorável a Pesquisa e

Desenvolvimento, no qual o empresariado nacional poderia aumentar sua participação em investimentos de inovação de produtos e processos. A expectativa, considerada por muitos, à época, como otimista, era a de que o dispêndio privado em investimentos de P&D saísse do patamar de 0,59% do PIB para algo próximo de 0,9% já em 2014. A constatação do documento era a de que somente o empenho empresarial, a partir de um ambiente econômico estimulante, poderia garantir a transformação de frutos de pesquisa em produtos e processos capazes de agregar valor às mercadorias aqui produzidas, garantindo participação mais qualificada no mercado mundial.

Os gestores da política de CT&I, que vinham desde o governo Lula e buscaram manter e aprimorar aquelas ações e programas no Governo Dilma, são claramente inspirados pela abordagem evolucionária e neo-schumpeteriana no que se refere à P&D. Em linhas gerais, compreendem que o governo deve propiciar, por meio de estímulos tributários e financiamento direto, um sistema nacional de inovação que crie um círculo virtuoso de cooperação empresa/universidade. O setor privado seria então convencido de que receberia recompensa advinda da primazia dos investimentos em inovação e aumentaria gradativamente suas inversões em P&D. Assim, a forte participação inicial do investimento estatal deveria ser acompanhada pelo aumento do investimento privado.

Um dos instrumentos de um sistema ideal de inovação é o parque tecnológico, um espaço onde as empresas instalam centros de pesquisa ao lado dos de universidades, criando uma sinergia de atividades que podem gerar patentes conjuntas ou transferências de tecnologias que capacitem as empresas a explorar comercialmente e transformar em riqueza o conhecimento ali desenvolvido. O governo Lula orientou boa parte de suas propostas em CT&I para criar tal aproximação, particularmente por meio da assim chamada “Lei do Bem”¹, e a cooperação com a China tinha nos investimentos conjuntos e nos parques tecnológicos alguns de seus vórtices.

O governo Lula, ao longo de quase toda a primeira década deste século, buscou atrair investimentos diretos e indiretos chineses, trocar

1 Conjunto de incentivos fiscais, de crédito subsidiado e concessão de bolsas de estudos a pesquisadores dados às empresas inovadoras.

informações na área de CT&I para adquirir conhecimento de ponta, além de diversificar e reduzir com esta parceria a dependência em relação aos *players* econômicos tradicionais (BECHARD, 2011). Desse modo, continua e aprofunda programas bem-sucedidos da parceria sino-brasileira estabelecidos em governos anteriores, como o do Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (China-Brazil Earth Resources Satellites – CBERS). Acordo iniciado em 1988, prevê o desenvolvimento de uma família de satélites de sensoriamento remoto para fins civis, como geração de imagens do relevo para aprimoramento de mapas e na identificação e fiscalização de recursos naturais (AVILA, 2009). Este tipo de cooperação técnica, considerada “horizontal” (já que ambos os parceiros procuram conjuntamente ganhar *expertise* e não apenas absorver tecnologia acabada por meio de transferência), resultou no lançamento de três satélites, um em 1999 e os outros em 2003: o primeiro funcionou até 2003, o segundo até 2009 (AVILA, 2009). Em 2007, o CBERS 2-B foi lançado e manteve-se em funcionamento até 2010, tempo em que seria possível lançar o CBERS-3, como nova tecnologia. Esta terceira série do satélite, lançado em 2013, encontrou problemas de entrada na órbita planejada e acabou reentrando na atmosfera da Terra antes de se tornar funcional². A parceria foi mantida, por meio de um protocolo complementar ao acordo original, e a previsão agora é que o CBERS 4-A (que substituirá o antecessor que não obteve sucesso) seja desenvolvido após a dotação de cada parceiro. No caso brasileiro, o protocolo assinado em 2015 seguiria para o Congresso Nacional para a devida aprovação, em valores estimados de R\$ 21 milhões (num total de R\$ 100 milhões). O temor de alguns gestores e analistas é que a crise econômica inviabilize ou atrase o projeto³.

Outra parceria no qual o Brasil vê ações promissoras é no campo da biotecnologia.

A Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, é uma das maiores especialistas mundiais em pesquisas na área, e vem buscando au-

2 Disponível em: <http://www.cbears.inpe.br/sobre_satelite/historico.php>. Acesso em: 10 set. 2015.

3 Disponível em: <<http://www.bv.fapesp.br/namidia/noticia/114020/programa-desatelite>>. Acesso em: 10 set. 2015.

mentar sua *expertise* em genômica e biotecnologia transgênica. Em 2004, a empresa assinou um memorando (reafirmado em 2007) estabelecendo uma parceria estratégica com a China, prevendo, inclusive, a implantação de um laboratório naquele país. O projeto original previa a troca, entre Embrapa e Academia Chinesa de Ciências Agrícolas (CASS), de germoplasmas de amendoim, algodão e milho — interesse dos chineses — e soja, hortaliças e trigo — interesse dos brasileiros⁴.

Apesar desta carta de intenções não ter saído do papel (os custos estimados à época para a manutenção deste laboratório eram de US\$ 500 mil anuais)⁵, o governo brasileiro continua investindo diplomaticamente no sentido de ampliar projetos de cooperação desta natureza, como indicam os estudos de parceria em nanotecnologia voltada ao uso de resíduos de biomassa (cana-de-açúcar) para a substituição do carvão no tratamento de água. Considerando que nos últimos 20 anos foram estabelecidos 53 atos de cooperação entre os dois países, a expectativa é que a articulação de empresas e laboratórios nos parques tecnológicos possa dinamizar estas parcerias.⁶

É possível verificar, neste breve panorama, como os governos brasileiros no início do século XXI estão apostando nas parcerias consideradas “horizontais” e que apontariam para uma estratégia típica “*win-win*”. Cabe agora analisar como o governo chinês compreende estas parcerias por meio de seus documentos oficiais e tentar identificar que tipo de expectativa o gigante asiático possui nestes acordos.

A visão chinesa de pesquisa, desenvolvimento e cooperação

Acho que os parques tecnológicos são a forma concreta de dar um passo adiante para a inovação. Os parques são plataformas de troca de conhecimento, comunicação e espaço de trabalho conjunto. Tecnologia e inovação são o motor da economia nesses

4 Disponível em: <<http://www.cnpma.embrapa.br/nova/mostra2.php>>. Acesso em: 10 set. 2015.

5 Disponível em: <<http://br.china-embassy.org/por/kjhzt378562.htm>>. Acesso em: 10 set. 2015.

6 Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/pesquisa-einovacao/noticia/2015-06/parques-tecnologicos-compartilhadados-sao-novaaposta-da-parceria>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

tempos modernos, em um mundo de grandes mudanças. Brasil e China, sendo países em desenvolvimento, precisam investir em inovação para colher desenvolvimento econômico (Wan Gang, Ministro da Ciência e Tecnologia da República Popular da China, 19 jun. 2015).⁷

O discurso do ministro chinês no evento “II Diálogo de Alto Nível em Ciência, Tecnologia e Inovação”, realizado em junho de 2015, em Brasília, indica uma série de elementos típicos da diplomacia chinesa recente, em especial a ideia de horizontalidade nas relações bilaterais e busca conjunta de protagonismo no plano internacional. Este tipo de discurso é amplamente utilizado nos encontros dos países conhecidos como Brics (além dos dois em destaque, Rússia, Índia e África do Sul) e procura apontar uma “complementariedade” entre estes países no que se refere à construção de uma nova hegemonia no plano internacional. É preciso, contudo, se ater às orientações dispostas em seus planos de governo para compreender o real movimento do país nos contextos bilaterais e multilaterais.

Um documento que pode lançar luz nesta direção é *The National Medium-and Long-Term Program for Science and Technology Development (2006-2010)*, do Conselho de Estado da República Popular da China. Encontramos neste documento as premissas básicas do que é compreendido como uma cooperação de “caráter multidimensional e de múltiplos níveis”, baseado no princípio do “benefício múltiplo e de ganhos compartilhados” (apud SANTILLÁN et al., 2013). Assim, a China prevê para o período entre a primeira e segunda década do atual século um empoderamento tecnológico a partir de áreas prioritárias como energia (particularmente a renovável), recursos minerais e hídricos, estudos de impacto ambiental, agricultura, indústria manufatureira, tecnologia da informação, saúde, estudos populacionais, urbanização, segurança e defesa (THE STATE COUNCIL, 2006). O documento frisa que a estratégia de construção de um “socialismo com características chinesas”, com abertura econômica para o mercado mundial, acarreta uma crescente dependência

⁷ Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/pesquisa-einovacao/noticia/2015-06/parques-tecnologicos-compartilhadossao-novaaposta-da-parceria>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

de recursos naturais e pressão competitiva dos países detentores de amplo conhecimento científico e tecnológico (THE STATE COUNCIL, 2006, p. 7). Isso leva à busca de um esforço de desenvolvimento endógeno de pesquisa em CT&I, que deve ser complementado por alianças estratégicas com países de características similares.

Contudo, notamos na leitura do documento que a colaboração “*win-win*” é compreendida de uma forma muito pragmática, sem rodeios:

Through efforts over the next 15 years, the nation will meet the following objectives in some major scientific and technological areas: [...] 2. making the nation a world leader in overall agricultural S&T capability, raising the comprehensive capacity of China’s agricultural production, and ensuring the nation’s food safety (THE STATE COUNCIL, 2006, p. 10).

Acordos científicos e de cooperação técnica não são programas de benemerência internacional, mas busca por capacitação para disputas comerciais futuras, além de soberania alimentar e geopolítica. Logo, a estratégia chinesa é muito clara: tornar-se líder mundial na capacidade científica e tecnológica agrícola para ampliar sua produção e garantir a segurança alimentar de seu povo, como também ampliação do *market share* global. Daí porque o foco em áreas de pesquisa de fronteira, como a bio e nanotecnologia (THE STATE COUNCIL, 2006, p. 29).

Outra questão presente no documento é a preocupação com o seu sistema nacional de gestão em CT&I. A ampliação de parcerias internacionais, bem como a adequação de seu sistema de proteção à propriedade intelectual, visam afastar certa posição reticente de parte da comunidade científica internacional, daí porque:

The peer review system should be improved by creating a reviewer credibility system and a review mechanism involving international peers, by strengthening the supervision of the review process, and by expanding the openness of review activities and ensuring reviewees’ access to appropriate information (THE STATE COUNCIL, 2006, p. 44).

A necessidade de ampliação da credibilidade dos pesquisadores e dos centros de pesquisa chineses decorre não só do fato do país ser um “debutante” na comunidade científica internacional (depois de décadas de isolamento em função da dominação britânica, da guerra civil e do período pós-revolucionário), mas também pelo fato de muitas pesquisas terem sido colocadas sob suspeita devido ao acesso limitado aos procedimentos destas instituições e aos casos comprovados de fraude e plágio⁸. O governo chinês compreende que esta situação deve ser enfrentada de modo a não colocar sua ascensão em risco.

Temos então que o Partido Comunista Chinês, projetando para as primeiras décadas deste século um maior protagonismo econômico e científico no plano internacional, apresenta tal estratégia de colaboração com vistas a ampliar sua *expertise* e garantia maior autonomia em relação aos países denominados “desenvolvidos”. Neste momento, cabe avaliar, mesmo que de forma preliminar, o quanto a abordagem “*win-win*” do discurso oficial chinês corresponde efetivamente a ganhos partilhados para os parceiros envolvidos ou, pelo contrário, estaríamos testemunhando a ascensão de formas renovadas de dependência econômica.

COMENTÁRIOS FINAIS

Uma das características da relação entre a China e seus parceiros (especialmente os latino-americanos e africanos) é a assimetria. Não apenas no peso de cada um no comércio mundial e em sua inserção nas cadeias globais de valor, mas também no que se refere à estrutura de P&D. Não só a participação deste setor corresponde a 15% de seu PIB (inclusa toda a cadeia relacionada às empresas inovadoras), como também a estratégia de *joint-ventures* acarreta maior participação do setor privado (SANTILLÁN, 2013). Se tomamos o caso brasileiro, a participação mal ultrapassa 1% do PIB, sendo majoritariamente de empresas e laboratórios universitários públicos (SANTOS, 2013). Tais características, por si só, já nos deixariam céticos quanto à similaridade destes parceiros como partícipes de um “bloco em desenvolvimento”. Mas isso,

⁸ Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/10/fraudesgeneralizadas-a-meacam-ascensao-economica-chinesa.html>> Acesso em: 31 ago. 2015.

de forma alguma, seria obstáculo para viabilizar parcerias estratégicas com vistas à capacitação mútua. Analistas céticos apontam outros elementos que podem tornar projetos de colaboração sino-brasileiros mais vantajosos para o primeiro do que para o segundo.

A famosa demanda crescente chinesa por *commodities* do início do século foi mal compreendida por muitos atores políticos e econômicos como sendo estruturalmente estável, marca da clássica divisão internacional do trabalho ricardiana, onde caberia a um conjunto de países serem manufatureiros, outros fornecedores de produtos primários. Assim, ela tenderia a ser a base das relações econômicas e políticas entre China e parceiros do mundo de “desenvolvimento recente” (FERCHEN, 2011). Se assim fosse, a colaboração entre eles levaria à especialização de cada parceiro, tornando as relações como movimentos de complementariedade e não de competição (FERCHEN, 2011).

Olhando para os casos aqui selecionados, notamos que a China busca, acima de tudo, garantir autonomia energética e alimentar ao propor colaboração científica e tecnológica ao Brasil e demais parceiros. O caso do satélite CBERS, do intercâmbio de germoplasma entre Embrapa e Cass, e a busca por implementar parques tecnológicos com presença de empresas e pesquisadores chineses aponta claramente que o governo chinês (nomeadamente, o Partido Comunista Chinês) persegue um projeto nacional de soberania a ser construído no médio e longo prazos. Não se pode cobrar deles que tal colaboração não seja pautada por este interesse. A deficiência de quase todos os seus parceiros de “desenvolvimento recente” (excetuando talvez a Rússia, por questões que aqui não serão abordadas), encontra-se exatamente na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento elaborado por elites políticas e econômicas convencidas do papel da P&D e da industrialização nesta tarefa.

Um dos dilemas dos atores que defendem um programa político desenvolvimentista que engendre um sistema nacional de inovação reside no fato de que a estrutura histórica de investimentos no país dependeu, desde os anos 1930, de poupança externa, já que os atores internos sempre viram mais vantagens econômicas em atuar no setor primo-exportador e, mais recentemente, no setor especulativo financeiro. Logo,

carecemos do *animal spirit* de estilo schumpeteriano entre a maioria dos atores econômicos nacionais.

Diferente de alguns países da África ou da América Latina, como o México (que disputa com ela o segmento de manufaturados de baixo valor agregado), o Brasil poderia explorar melhor os projetos de colaboração científico-tecnológica devido à inserção do país na comunidade científica internacional e devido ao tamanho de seu parque industrial (FERCHEN, 2011; PAULINO; PIRES; 2011). Contudo, as dificuldades políticas de constituir um programa de industrialização que recupere as cadeias desmanteladas nos anos 1980-1990, e que tornariam efetivos os programas de incentivo à inovação (como a Lei do Bem e os parques tecnológicos), fazem com que o lado brasileiro da parceria colha bem menos do que poderia. Esta primeira aproximação com casos e autores selecionados indicam a necessidade do levantamento de mais dados para ampliar o escopo analítico do tema, aqui esboçado em linhas muito gerais e introdutórias.

REFERÊNCIAS

AVILA, C. F. D. O Dragão e o Jaguar: um estudo das relações sinobrasileiras em perspectiva. In: PAULINO, L. A.; PIRES, M. C. (Orgs.). **Nós e a China: o impacto da presença chinesa no Brasil e na América do Sul**. São Paulo: LCTE, 2009.

BERCARD, D. S. R. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. suplementar, nov. 2011.

FERCHEN, M. As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. suplementar, nov. 2011.

PAULINO, L. A.; PIRES, M. C. As relações Brasil e China: possibilidades e limitações. In: PIRES, M. C.; PAULINO, L. A. (Orgs.). **As relações entre China e América Latina num contexto de crise: estratégias, intercâmbios e possibilidades**. São Paulo: LCTE, 2011.

SANTILLÁN, G. E. et al. **Una reflexión sudamericana a partir del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe**. Estructuras comparadas en I+D y selección de sectores para el desarrollo. El caso argentino.

SANTILLÁN, G. E. et al. (Orgs.) **China - América Latina: ¿Como cruzar el 2020?** Santiago de Chile: Editorial CEPAL-CELC, 2013.

SANTOS, A. Política de ciência, tecnologia e inovação: entre o discurso e a pratica empresarial. In: CORSI, F. L. et al. (Orgs.). **Economia e sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

THE STATE COUNCIL. **The National Medium – and Long-Term Program for Science and Technology Development (2006-2020) – An Outline**. The People's Republic of China, 2006.

VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 19, n. suplementar, novembro de 2011.

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DE ALGUMAS DE SUAS POTENCIALIDADES

Antônio José Escobar Brussi

“Assim, não é mais hoje o nosso país, como podia parecer àque-la geração idealista que participou das esperanças e dos fracassos da Liga das Nações, um País de segunda ordem, fadado apenas a assistir como comparsa, ainda que, muitas vezes, como comparsa ilustre, aos lances da política mundial. Hoje, as nossas responsabilidades já são as de um País que pode falar por outros. Hoje, sobretudo, estamos aptos a levar uma contribuição imparcial em que não apenas nos voltamos para a solução dos problemas em que nos achamos diretamente implicados, mas também para a solução dos outros, que contemplamos à distância, mas por cujo bom encaminhamento como qualquer outro povo amadurecido, já nos sentimos responsáveis.”

San Tiago Dantas, Anais da Câmara dos Deputados, 25/08/1961
(*Apud* AMORIM, 2015, p. 104).

O intuito do presente capítulo é apresentar algumas considerações a respeito da conveniência de se retomar a preocupação de construir — ou reconstruir — uma direção teórico-metodológica mais independente aos estudos de política externa e de relações internacionais no Brasil. Nessa perspectiva, partiu-se de um pressuposto, que é o ama-

durecimento e continuidade demonstrados pela condução da política externa brasileira neste século, *ativa e altiva*, no dizer de seu principal condutor, que demonstrou ser capaz de caminhar do modo preconizado por San Tiago Dantas na epígrafe acima. É sobre essa evidência histórica que se pretende ressaltar alguns aspectos relevantes e muito peculiares presentes na própria afirmação do campo das relações internacionais no Brasil, que deverão facilitar o desenvolvimento de iniciativas críticas originais, ausência que vem sendo sentida por mais de um estudioso da área. O realce dessa peculiaridade, por um lado, foi demonstrar como aquelas especificidades facilitaram a aproximação das relações internacionais aos estudos de sistema-mundo mais intensamente que outras áreas congêneres, como a economia ou a sociologia, por exemplo. Por outro lado, a demonstração desse potencial criativo foi buscada na própria trajetória dos estudos de política externa no Brasil, com a muito oportuna e nem sempre lembrada noção de autonomia, substituta mais que apropriada do conceito de soberania, especialmente orientada para o grupo de países intermediários, ou semiperiféricos.

A apropriação da perspectiva do sistema-mundo, concepção teórico-metodológica desenvolvida por I. Wallerstein e causadora de grande impacto nas Ciências Sociais Históricas a partir dos anos 1970, vem apresentando um desenvolvimento no Brasil que não deixa de chamar a atenção pela (1) demora em ser conhecida — e reconhecida — no ambiente acadêmico brasileiro, tornando-se intelectualmente visível apenas após a virada deste século, e (2) também pela área onde primeira e mais solidamente vem se afirmando, nos estudos de política externa e relações internacionais. No primeiro caso, um misto de resistência preconcebida, em grande medida fruto da pesada repressão que a ditadura civil-militar exercia sobre as universidades e o pensamento, associada ao vendaval conservador dos anos 1980-1990, ajudam explicar aquele atraso. De fato, o ambiente político-acadêmico brasileiro dos anos 1970 dificultava, para dizer o mínimo, a livre circulação de ideias, especialmente aquelas portadoras de conteúdos interpretativos críticos, ou antissistêmicos, segundo a linguagem corrente da perspectiva do sistema-mundo. Por outro lado, os redutos acadêmicos de esquerda buscavam a todo custo se proteger da repressão — prisões e demissões de seus qua-

dros mais ativos e/ou proeminentes — desenvolvendo também, como complemento, forte suspeita a tudo o que pudesse causar fragilidade à indispensável coesão das posições político-ideológicas que esses guetos acadêmicos necessitavam compartilhar. Acrescente-se a isso a demolidora crítica que vinha sendo feita desde meados da década de 1960 ao funcionalismo nas Ciências Sociais, do qual a vertente do sistema social representava importante derivação analítica. Em outras palavras, o simples fato de ser chamado de “sistema-mundo” muito provavelmente foi causa de resistência e de desconfiança.¹ Por fim, e não menos importante, a origem nacional norte-americana de seu(s) fundador(es)² pode ter reforçado o distanciamento em uma época em que se repudiava o poder dos Estados Unidos e de suas corporações, que representavam os principais suportes externos da ditadura que oprimia o país. Entretanto, nada do que foi dito teria grande importância não fossem os pressupostos teórico-metodológicos “heréticos” da perspectiva do sistema-mundo, pois, por essa mesma época, inúmeros trabalhos de acadêmicos norte-americanos, de orientações teórico-metodológica mais convencionais, eram seriamente lidos, discutidos, eventualmente criticados e reconhecidos como importantes contribuições para as Ciências Sociais. Apenas como exemplo, podemos apontar autores como Paul Sweezy, Paul Baran, Harry Magdoff, Barrington Moore Jr., Peter Evans, James O’Connor, para ficar apenas entre uns poucos ligados aos estudos econômicos e políticos.

É mais provável que o impacto provocado por aqui, pela perspectiva apresentada por Wallerstein, tenha sido ainda menos acolhedor do que o ocorrido na academia norte-americana, que a recebeu com reações díspares de muita simpatia, outras de ceticismo e até de polida discordância e distanciamento. Afinal, ficava difícil para a ortodoxia e mesmo para a heterodoxia mais moderada aceitar de uma só vez, por exemplo, que o capitalismo teve início no final do século XV; que os fundamentos dos seus diversos estágios (comercial, industrial e finan-

1 Para mais detalhes a respeito do equívoco dessas associações ver BRUSSI, 2016a, p. 28-30.

2 Refiro-me aqui a Immanuel Wallerstein e a Terence K. Hopkins, criadores do núcleo originário da perspectiva na State University of New York at Binghamton e mentores dos primeiros grupos de estudantes e associados vinculados ao Departamento de Sociologia daquela universidade desde, talvez, meados dos anos 1970.

ceiro ou concorrencial e monopolista) eram equivocados; que, desde sua origem, vem apresentando uma distribuição tripartite (centro, semiperiferia e periferia) em vez da dualidade centro-periferia; que era teórica e metodologicamente limitador pensar em divisões nas ciências históricas, como a que ainda subsiste entre História e Sociologia, por exemplo; que a unidade de análise do capitalismo histórico e mundial deve ser sempre sistêmica, isto é, mundial, transcendendo o tratamento convencional da unidade de análise estar baseada nos estados nacionais (a economia brasileira, a política argentina, etc.); e o mais impactante, especialmente para os diversos grupos de militantes políticos, que os movimentos antissistêmicos, revolucionários em sua origem — movimentos sociais (partidos e sindicatos) e movimentos nacionais (movimentos de libertação nacional e anticoloniais) — acabam sempre por se tornarem progressivamente moderados, quando não francamente conservadores, como foi o caso emblemático da social-democracia europeia. Para fechar com chave de ouro essa pulsão iconoclasta, Wallerstein advertia ainda que não existe ponto de chegada para o processo histórico, que o futuro está aberto para inúmeras possibilidades e que o socialismo é apenas uma entre várias delas, permitindo lembrar aqui a máxima gramsciana norteadora da ação política dos grupos intelectuais progressistas: “Otimismo da vontade, pessimismo da razão”.

Assim, não é de causar surpresa que uma perspectiva com esses pressupostos viesse a provocar sérias reservas. Afinal, eram todos os fundamentos da Ciência Social crítica que estavam sendo questionados e que mudança dessa envergadura enfrenta invariavelmente pesada resistência, especialmente porque ataca as hierarquias de prestígio e poder consolidadas pelo conhecimento convencional estabelecido nos centros acadêmicos e de pesquisa.

Seguindo o argumento esboçado anteriormente, torna-se menos difícil entender porque a perspectiva do sistema-mundo encontrou acolhida mais receptiva no ambiente dos estudos de relações internacionais. Os eixos principais, aqui apenas esboçados, partem da época da criação dos cursos de RI, de um lado, e da origem dos quadros que o compuseram, de outro. No primeiro caso, é bastante conhecido que o primeiro curso regular de RI criado no Brasil foi o da Universidade de Brasília

(UnB), em 1974, com o segundo bacharelado no Brasil sendo criado em 1985, onze anos depois, na Universidade Católica, também em Brasília (UCB). Em seguida, houve a implantação do mestrado, em 1984, também na UnB, e do mestrado em RI na PUC-RJ em 1987 (VIGEVANI; THOMÁS; LEITE. 2014, p. 5). O importante dessas datas para o argumento aqui desenvolvido é que, embora a área tenha atraído interesse desde os anos 1940, seus temas vinham sendo desenvolvidos em outros espaços acadêmicos. Ou, como dizem Vigevani, Thomás e Leite:

Isso não significa que o tema Relações Internacionais não tenha existido antes. O tema sempre foi tido como importante, tanto por intelectuais, quanto por políticos. No caso do Brasil, considerando o longo período para a institucionalização desta área acadêmica de forma mais específica, as relações internacionais foram cultivadas em áreas correlatas, sobretudo no campo do direito, mas também na filosofia, na economia, na história, na ciência política, na geografia, etc. (VIGEVANI; THOMÁS; LEITE, 2014, p. 5).

Tal juventude institucional acabou por tornar disponível ao ambiente acadêmico recém-criado um espaço pouco marcado por rigidez de escolas — ou paróquias — dominantes que pudessem dificultar a receptividade de novas orientações teórico-metodológicas. Acrescente-se a isso a escassez de profissionais especializados nas atividades de docência e pesquisa em relações internacionais naqueles primeiros anos de institucionalização da área. Isso significava ausência de homogeneização teórico-metodológica no corpo docente recém-constituído, porque este provinha de várias origens, a saber, do Estado, com diplomatas e militares, e das universidades, com economistas, sociólogos e advogados.

Diversidade semelhante acontecia com as orientações ideológicas que eles professavam, de modo que o traço característico do primeiro núcleo de RI, o da UnB, caracterizava-se por uma inevitável diversidade, dada a variada formação das poucas pessoas habilitadas e aceitas pela rígida filtragem da ditadura. Com isso, apenas como exemplo, o núcleo originário formador do primeiro curso de RI abrigava profissionais

como o diplomata J. O. de Meira Penna, conhecido ideólogo de direita,³ que tinha como colega o professor José Francisco Resek, advogado da área do Direito Internacional, de perfil político-ideológico mais de centro-direita e também professor daquele departamento. Ao mesmo tempo, ao lado de vários outros, havia o também diplomata Celso Amorim, já naquela época um respeitado representante da esquerda democrática.

Foi esse referencial heterogêneo de biografias e de visões de mundo que ambientou a formação dos bacharéis de RI ao menos durante a primeira década desde a criação do primeiro curso em 1974. Muitos desses jovens estudantes continuaram seus estudos no primeiro curso de mestrado na área do país, também na UnB, ou em outros programas que, durante os anos 1980, foram criados, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo/Campinas, vindo a constituir a base docente de inúmeros novos cursos implantados por todo o Brasil, especialmente durante os anos 1990.

No entanto, o fator decisivo que iria estimular o interesse de parte dos estudiosos em RI para mais aprofundamento no instrumental analítico da perspectiva do sistema-mundo e, com isso, tornar os estudos de relações internacionais o espaço mais importante de utilização daquela noção interpretativa, foi o que Lessa (2005, p. 1) entendeu como uma decisiva mudança de objeto nos estudos de RI, com o que denominou “o adensamento do ‘pensamento brasileiro de relações internacionais’”, assim apontado por Vigevani, Thomás e Leite (2014, p. 9):

Lessa (2005) explica a transição da História Diplomática para a História das Relações Internacionais no Brasil: uma das transformações que acarretaram o amadurecimento da área de Relações Internacionais foi o abandono da chamada “história diplomática”, especialmente em estudos de política externa brasileira, em prol do que viria a se firmar como História das Relações Internacionais — com abordagens interdisciplinares e que não condicionavam os acontecimentos à atuação de um ator solitário, além de buscar compreender a mudança no que se designa como Sistema

3 Em 18/05/2016, Olavo de Carvalho publicou em sua página no Facebook a seguinte frase atribuída a J. O. de Meira Penna, “Eu sou um olavette.” (CARVALHO, 2016).

Internacional e a possibilidade de agentes internos também constituírem as relações existentes.

O adensamento identificado por Lessa significou também a aproximação — e crescente interação — de atores, alguns originariamente envolvidos com relações internacionais (Ministério das Relações Exteriores e os órgãos de defesa) e outros com interesses mais recentes (Ipea, empresas, sindicatos, partidos), além, evidentemente, das universidades. Todos, no entanto, devidamente envolvidos em trabalhar, muitas vezes em conjunto, quer de maneira mais compreensiva e interpretativa, quer de forma mais utilitária e operacional. Além disso, a passagem para o estudo mais sistemático das relações internacionais, do modo como apresentado, significou também certa uniformidade de direção para, de um lado, uma ênfase nas abordagens multidisciplinares que, em um primeiro momento, pode ter ocorrido de modo mais particularizado, como resultado da própria formação dos primeiros núcleos docentes da área. Por fim, tal adensamento também significou a ampliação da visão dos fundamentos das relações internacionais, resultando em um objeto inevitavelmente composto de relações cujos determinantes encontram-se também fortemente ancorados dentro dos limites dos estados nacionais. Em outras palavras, a dinâmica do sistema interestatal caminha como produto das tensões e conflitos que ocorrem tanto no nível interno dos estados como em suas inter-relações sistêmicas. Nesse caso, a contribuição do grupo de diplomatas envolvidos em atividades docentes e de pesquisa foi fundamental, especialmente porque “respiravam” o peso dos interesses domésticos a interagir com aqueles do sistema interestatal. A esse respeito é especialmente ilustrativa a afirmação de Gelson Fonseca Jr. em um interessante estudo que desenvolveu sobre as relações entre diplomacia e academia no Brasil:

[...] pode-se começar com a informação de que o Itamaraty, como qualquer chancelaria, vive simultaneamente em dois “ambientes”. O *ambiente internacional*, onde exerce sua vocação fundamental de projetar interesses nacionais e defendê-los; e o *ambiente nacional*, onde nascem e se definem aqueles interesses. Sem esquecer que

os dois “ambientes” vivem em interação cotidiana, que se qualificam mutuamente, que um estabelece limites e possibilidades para a ação do outro [...]. (FONSECA JR., 2012, p. 37, grifo do autor).

Pode-se, portanto, apontar essa estreita interação entre a multidisciplinaridade originária da criação dos estudos das relações internacionais no Brasil e a forte influência exercida em tal contexto por docentes oriundos da diplomacia brasileira nesses cursos como os principais determinantes de uma orientação mais multidisciplinar, que hoje se apresenta claramente dominante nessa área.

O estudo de Lessa apresenta ainda uma segunda apreciação que precisa ser lembrada, especialmente pelas consequências futuras que pode provocar nos estudos de relações internacionais. O autor constata uma não explicada ausência de contribuições teóricas originais por parte dos profissionais envolvidos nos estudos de relações internacionais no Brasil e, acrescento, a despeito de pré-condições bastante favoráveis como a dimensão multidisciplinar e a perspectivas abrangente, sistêmica, que vem orientando os estudos da área. Segundo Lessa, oportunamente reforçado por Cervo (2003):

[...] é interessante observar que, enquanto os estudos que cobriam o largo espectro da agenda internacional e da atuação externa do Brasil se desenvolviam, não se verificou concomitantemente o desenvolvimento de abordagens teóricas originais, como aconteceu em outros países. Com efeito, nos meios científicos brasileiros dedicados às Relações Internacionais, especialmente os da Ciência Política, foram e ainda são extremamente populares os aparatos teóricos produzidos nos Estados Unidos. Como lembra Amado Cervo, a adesão acrítica aos postulados teóricos das escolas de pensamento e das correntes de interpretação criados para explicar e compreender fenômenos complexos típicos dos interesses e das visões de mundo dos atores hegemônicos da política internacional cerceou o desenvolvimento de construções originais explicitamente elaboradas para a compreensão dos desafios da inserção internacional dos atores periféricos. (LESSA, 2005, p. 179).

O reconhecimento de tal subordinação ideológica aos postulados hegemônicos da teoria política internacional contrasta com o vigor expansivo das relações internacionais nas últimas décadas, conforme indicado, mas também, e, especialmente, com o vigor criativo que as ciências históricas latino-americanas, e com especial ênfase para sua vertente brasileira, demonstrou possuir notadamente nas décadas de 1950 a 1970. Uma diferença que distingue, sem dificuldade, aquela época dos dias de hoje é a ausência de visões de mundo sistematizadas e antagônicas no presente século, estímulos que os anos 1950-1970 tinham como uma de suas peculiaridades mais marcantes. Complementariamente, a ideologia do desenvolvimento — a base ideológica da hegemonia americana especialmente em sua vertente industrializante — apontava para um destino comum às sociedades, onde o que estava em jogo era o caminho a seguir e não o ponto de chegada. É esse o contexto no qual se digladiavam as diversas teorias do desenvolvimento e no qual a escola cepalina, a mais famosa contribuição latino-americana para os estudos do desenvolvimento, adquiriu proeminência de referência político-ideológica das periferias em boa parte daquele período. No mesmo sentido, e como resultado de um longo diálogo crítico com os estudos econômicos cepalinos, desenvolveu-se a “teoria”⁴ da dependência, a contribuição sociológica brasileiro-argentina aos estudos do desenvolvimento que, na verdade, frutificou no Chile como resultado do exílio imposto a intelectuais e acadêmicos de ambos os países pela ditadura civil-militar brasileira e por sua contraparte argentina, a ditadura dos generais Onganía, Levingstone e Lanusse (1966-1973). É importante lembrar que a ramificação daquelas leituras dos estudos cepalinos não gerou apenas uma versão para a noção de dependência, havendo inclusive dúvidas sobre a autoria e cronologia dos primeiros trabalhos daquela perspectiva. O que importa nesse momento é que o vigor criativo transcendeu os marcos da dependência *stricto sensu*, fazendo surgir, por exemplo, a tese do subimperialismo de Ruy Mauro Marini, um retorno

4 Foram incluídas aspas na palavra teoria porque um de seus autores, o professor Fernando Henrique Cardoso, explicitamente se afasta do termo, preferindo utilizar “noção” para designar que a dependência “não é uma alternativa para a teoria do imperialismo, mas um complemento” (CARDOSO, 1980, p. 73). Para mais detalhes, cf. CARDOSO, 1980, p. 71 et seq., 98-99.

aos estudos de fundamentação marxista que provocou bastante impacto na intelectualidade hispano-americana na década de 1970-1980.

Entre os vários comentários possíveis de se fazer a respeito dessa interpretação, e lembrando que não é o propósito deste texto entrar em detalhes a respeito dos estudos de dependência em qualquer de suas variantes, não se pode desconsiderar que a proposta desenvolvida por Marini caracterizou-se como uma das primeiras tentativas — senão a primeira — de contribuir para o entendimento da posição e das funções de um grupo de estados intermediários no sistema interestatal e na economia mundial, sendo o Brasil dos anos 1960-1970 o caso emblemático que fundamentou aquele estudo. Assim, partindo do pressuposto da estreita relação entre fatores internos e externos para a análise das relações e da política internacional, torna-se perfeitamente possível apontar a contribuição de Marini como um esforço precursor para fornecer caminhos interpretativos aos estudos das relações do Brasil com a economia-mundo capitalista, embora, deve-se reconhecer, tenha havido muito pouca repercussão por aqui devido ao boicote que seus trabalhos sofreram no meio acadêmico brasileiro, segundo conhecida denúncia.⁵

Enquanto o trabalho de Marini atacava os nexos econômicos em operação nas interações do Brasil com a economia mundial, outros autores, também fortemente influenciados pelas contribuições provindas da escola da dependência, procuravam, pela mesma época, reconsiderar outros ângulos das relações do Brasil com o sistema interestatal. Aqui, é de especial importância lembrar as criativas contribuições especialmente de dois intelectuais sul-americanos que simultaneamente encontraram respostas bastante próximas a respeito das peculiaridades das relações dos estados intermediários no contexto do sistema interestatal, especialmente quanto a como avaliar e denominar sua independência e

5 É conhecida a acusação que Marini e seus parceiros intelectuais brasileiros no exílio, a saber, especialmente, Theotônio dos Santos e Vânia Bambirra, fizeram a respeito de traduções equivocadas, críticas indevidas e do boicote editorial que as contribuições acadêmicas em particular de Marini sofreram por parte de setores do *establishment* acadêmico brasileiro, notadamente por parte de José Serra e de Fernando Henrique Cardoso. Para detalhes a respeito dessa acusação, cf. MARINI, 2005. Para uma leitura detalhada a respeito do importante debate entre Fernando Henrique Cardoso e Ruy Mauro Marini, cf. HADLER, 2013. Ouriques (2013), no texto de apresentação de *Subdesenvolvimento e revolução*, também faz referência ao debate e àquela denúncia.

autodeterminação frente a outros estados, procurando ressaltar as impropriedades de uma universalização acrítica do conceito de soberania no contexto internacional. As contribuições do argentino Juan Puig e do brasileiro Hélio Jaguaribe foram exemplares para fazer avançar, ao menos para um degrau acima, a construção de uma versão latino-americana de análise das relações internacionais. Nesse caso, a elaboração do conceito de autonomia, como substituto de soberania, apresenta-se como opção às correntes preponderantes da análise internacional com “um tipo de ação estatal cujo objetivo era ampliar as margens de ação ou de manobra dos países periféricos” (RUIZ; SIMONOFF, 2015, p. 9).

Embora em terreno favorável a iniciativas inovadoras, tanto no que se refere a uma história de originalidade dos paradigmas interpretativos da realidade latino-americana como às condições favoráveis para a inovação, com a multidisciplinaridade e a diversidade teórico/política que estão associadas às origens dos cursos de RI no Brasil, após o refluxo da preponderância dos estudos de cunho neoliberal durante a década de 1990, período que coincidiu com o *boom* dos cursos de RI, começou a surgir um interesse mais continuado em busca de novas visões analíticas. Essa aproximação se deu, talvez, como resultados das inconsistências entre o que aquela visão de mundo prometia e o que efetivamente entregava em termos de resultados alcançados pela implementação de certas políticas de Estado, inclusive no âmbito internacional. Não por coincidência, os textos de Amado Cervo (2003) e de Lessa (2005), ressentindo a ausência de “abordagens teóricas originais” na área de política internacional, surgiram já na virada do século, quando ficava claro nos círculos acadêmicos e políticos mais bem informados que o projeto político ideológico neoliberal havia fracassado.

Em vista dos exemplos anteriores, que de modo algum pretendem esgotar as contribuições aos estudos das relações econômicas e políticas entre Estados desenvolvidos durante os anos 1970 e 1980, torna-se legítimo argumentar que identificar a ausência de contribuições “originais” no campo da política e das relações internacionais alcança apenas parte da verdade. É indispensável lembrar também que existe uma outra parte da questão, que pode ser descrita como a ausência de esforços que fizessem avançar teórica e metodologicamente aquelas inovações de modo

que — e isso é o mais importante — até o que havia sido feito tenha sido descartado dos programas de ensino dos cursos de RI do país. Em outras palavras, houve contribuições originais que não apenas tiveram seus caminhos interrompidos, mas que foram “desaparecidas” do cenário teórico-metodológico da disciplina.

Nesse sentido, reconhecendo as relevâncias das observações de Lessa e Amado Cervo a respeito da oportuna observação sobre a ausência de interpretações brasileiras originais “para a compreensão dos desafios da inserção internacional dos atores periféricos” (LESSA, 2005, p. 179), é importante insistir que já houve iniciativas inovadoras cujos impulsos foram perdidos durante os anos 1980-1990. Nesse sentido, a questão não é só de estimular originalidades, mas de construir vínculos com o passado de modo a, de um lado, construir — ou reconstruir — sentimentos de pertencimento e trajetórias criativas anteriormente elaboradas no campo das RI ao mesmo tempo que se busca reforçar eventuais pontos de alavancagem para novas incursões teórico-políticas consoantes com os atuais desafios que devemos enfrentar.

Em última instância, o que se pretende para a ciência social latino-americana, especialmente a brasileira, é recuperar o protagonismo que um dia desfrutamos enquanto referencial crítico dos paradigmas neoclássicos da economia e das teses modernizantes dos estudos econômicos e políticos do desenvolvimento, críticas, essas, mobilizadoras de projetos políticos que, se não puderam florescer como esperado, foi menos por suas inconsistências internas e muito mais pela furiosa reação que suscitou.

Com isso, é importante lembrar que existiram contribuições teóricas bastante inovadoras geradas na América Latina, especialmente no Brasil, e que a atual carência de originalidade é mais resultado de um processo razoavelmente longo, determinado por fatores internos e externos. Reconhecendo que originalidade já existiu, torna-se possível também admitir que não há atavismos a impedir reemergências e que, com esforço e empenho coletivos dessas novas gerações, estímulos inovadores podem perfeitamente ser reintroduzidos.

Por outro lado, há também o intuito de apontar alguma direção para auxiliar aquele propósito. Não foi outra a intenção de apresentar

algumas semelhanças entre as condições de implantação das RI no Brasil e pressupostos fundamentais da perspectiva do sistema-mundo que, bem trabalhados, constituem pontos de partida não dogmáticos e não conformistas que se apresentam como portadores de vigorosa estimulação sumarizada em um conceito bem conhecido, desenvolvido por Wallerstein (2006): o de “impensar” as ciências sociais. Nesse caso, ao lado de “desconstruir”, deve-se antes pensar em “construir” em vez de “reconstruir”. Para tal, um cauteloso retorno a conceitos fundamentais das RI que, como a noção de autonomia, exemplificada a seguir, se inscrevem como parte dos pressupostos indispensáveis para o início dessa longa e difícil jornada de construir uma nova perspectiva (periférica?; latino-americana?; brasileira?) para os estudos da política externa e das relações internacionais do Sul.

Dentro dos limites deste capítulo, e a título apenas indicativo, algumas considerações a respeito da fertilidade da noção de autonomia serão apresentadas.

AUTONOMIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A história recente da política externa dos países sul-americanos ou, ao menos, de vários deles, ao lado das mudanças havidas no sistema interestatal (crise da hegemonia americana e suas consequências), fez reavivar a pertinência da noção de autonomia, termo cunhado nos anos 1960/70. O surgimento da expressão ocorreu no contexto da primeira onda de desenvolvimento econômico/social promovida pelo Estado, que percorreu os principais países da América Latina nos rastros da influência da Cepal, e de seu desdobramento crítico, a perspectiva da dependência. O refluxo dessas interpretações do subdesenvolvimento e, conseqüentemente, dos respectivos receituários de desenvolvimento periférico ocorrido nas décadas de 1980-1990 foi sintomaticamente acompanhado do progressivo abandono do conceito de autonomia, restrito que ficou a nichos marginalizados do ambiente acadêmico latino americano.⁶

6 Para mais detalhes a respeito da evolução da noção de autonomia, cf. RUIZ; SIMONOFF, 2015, especialmente a introdução.

Buscando uma aproximação mais geral ao conceito, pode-se dizer que autonomia em política externa refere-se à “capacidade de decisão diante dos centros de poder internacional, viabilizando a possibilidade de o país realizar reais escolhas” (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014, p. 518). De um modo mais detalhado, Simonoff (2015, p. 122) apresenta a concepção de autonomia concebida por Juan Carlos Puig “como la búsqueda de márgenes de maniobra en el marco de una relación dialéctica con la inserción en el régimen internacional, así como un instrumento válido para romper con la subordinación”. De acordo com Simonoff (2015, p. 127), para Puig, uma ação de autonomia “supone ampliar el margen de decisión propia”, a partir do “desarrollo del interés nacional, objetivado por un uso racional”, que se realizaria como resultado de um conjunto de atitudes condensado em uma categoria analítica denominada de *autonomia heterodoxa* na sequência autonomista desenvolvida pelo autor e aquela que, em princípio, se apresenta como potencialmente mais promissora para alcançar e consolidar objetivos de longo prazo. Aqui, mesmo reconhecendo a condução estratégica de um Estado hegemônico no bloco a que pertence, o Estado inscrito em um ambiente de autonomia heterodoxa apresenta três particularidades não integralmente compartilhadas pelas outras categorias, ou seja:

a) el modelo de desarrollo interno puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; b) las relaciones internacionales de los países periféricos no son globalmente estratégicas, y c) se separa el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. (SIMONOFF, 2015, p. 126).

Em ordem crescente, o conjunto das categorias analíticas de Puig são: 1) a dependência paracolonial; 2) a dependência nacional; 3) a autonomia heterodoxa e 4) a autonomia secessionista.⁷

Juntamente com Puig, Hélio Jaguaribe é também reconhecido como coformulador da noção de autonomia. Na visão do autor brasileiro

7 Para uma análise detalhada da contribuição de Juan Carlos Puig para a teoria da autonomia, cf. SIMONOFF, 2015.

ro, a estratificação internacional apresenta também quatro níveis hierarquizados de autodeterminação: a primazia geral, a primazia regional, a autonomia e a dependência. No que diz respeito à autonomia, Jaguaribe (1979, p. 91-93) a detalha como segue:

El tercer nivel de estratificación mundial contemporáneo es el de autonomía. La condición de autonomía, sin asegurar la inexpugnabilidad del territorio propio, se caracteriza por el hecho de que los titulares disponen de medios para imponer severas penalidades, materiales y morales, a un eventual agresor. Disponen además de un margen bastante amplio de autodeterminación en la conducción de sus negocios internos y de una apreciable capacidad de actuación internacional independiente.

A partir desses fundamentos, esses e outros autores avançam nos detalhamentos — e críticas — dos recursos, instrumentos e viabilidade do desenvolvimento de situações impulsionadoras da afirmação da autonomia, argumentos que, no entanto, não poderão ser aqui detalhados por extrapolarem os objetivos deste capítulo.

Entretanto, independente das eventuais diferenças de conteúdos dessas versões da noção de autonomia, alguns de seus componentes encontram-se, em graus variáveis, presentes em ambas as versões apresentadas. E nessa reanimação atual do conceito, é possível identificar traços inequívocos dos dourados anos cepalinos — e dependentistas — que compartilham. Um traço importante, e unânime, dessa sobrevivência é o reconhecimento — intuitivo ou explícito — das fragilidades e impropriedades do conceito de soberania, no contexto interestatal, quando aplicados aos Estados periféricos. Desnecessário reafirmar que:

[...] soberania hoje é reconhecida como um axioma no âmbito das relações interestatais, afigurando-se como um dos mitos fundadores do Estado moderno em sua acepção de pressuposto de verdade civilizacional originária e de crença fundadora compartilhada. No entanto, a ideia de soberania também traz consigo forte conteúdo mistificador, em vista do reiterado desrespeito a

seus fundamentos de autodeterminação, fundamentalmente devido à distribuição altamente desigual de poder e de riqueza entre os Estados componentes do sistema interestatal. Além disso, a ampliação e complexidade que o ambiente internacional adquiriu desde a segunda metade do século XX, a partir do fim do colonialismo, da re-emergência da questão das etnias na Europa e do rápido avanço da globalização, acabaram por comprometer os fundamentos desse princípio, nos sentidos descritos, por exemplo, por Krasner — soberania internacional legal, soberania westfaliana, soberania doméstica e soberania interdependente.⁸ (BRUSSI. 2016b, p. 292).

As limitações e impropriedades presentes no conceito de soberania tornou progressivamente equivocado insistir em sua universalização, de modo que se tornou inadiável encontrar, ou reavivar, um termo que denotasse eficiência e eficácia⁹ para a bem-sucedida busca de objetivos envolvendo a política externa de alguns Estados, especialmente aquelas fundadas em continuidades amadurecidas, bem fundamentadas e de mais longa duração. Entretanto, mesmo em contextos francamente favoráveis, permanecia o reconhecimento realista de que o que se observava não era a pura e simples afirmação da soberania, no sentido pleno da expressão, mas algo mais restrito que pôde ser ajustado à noção de autonomia. Neste caso, o que está sendo enfatizado quando se utiliza a noção de autonomia é, ao mesmo tempo, a realização de ações não de todo esperadas, desejadas ou aceitas pelo *establishment* do sistema interestatal — ou mesmo pelo Estado hegemônico —, acompanhadas de uma duração temporal que ultrapassa o desdobramento imediato do sucesso de uma negociação ou mesmo a realização de objetivos de prazos mais curtos e contidos, por exemplo, na duração de um único governo.¹⁰

8 O título e o conteúdo do livro de Stephen Krasner (1999), *Sovereignty: organized hypocrisy*, é eloquente o suficiente para demonstrar o quão virtual tem sido o conceito desde seus primórdios no século XVI-XVII.

9 De uma maneira simplificada, “eficiência” significa “fazer certo as coisas”, com clara conotação tática. Por seu turno, “eficácia” quer dizer “fazer as coisas certas”, com orientação estratégica (ANDREASI, 2014).

10 Nesse sentido, a Política Externa Independente do curto período Jânio-Jango (1961-1964) não representa, a rigor, uma fase de autonomia da política externa brasileira, atropelada que foi pelo golpe civil-militar de 1964. Evidentemente não se discute aqui os efeitos

Em outras palavras, autonomia pressupõe, no contexto típico de Estados não centrais, políticas estatais de prazos mais longos — abrangendo períodos de mais de um governo —, com orientação mais desvinculada da potência hegemônica.¹¹ Assim, autonomia significa ser capaz de buscar e de encontrar caminhos para ações que contornam as limitações impostas por uma dada ordem estabelecida e em operação no sistema interestatal. Importante lembrar neste momento que, nos casos em que se utiliza a expressão anti ou contra-hegemônica¹², não implica necessariamente dizer antissistêmico.

Outra característica fundamental da ideia de autonomia é a prudente distância que seu conteúdo mantém de determinações estruturais monocausais, especialmente aquelas de fundo econômico. Essa autonomia relativa se deve ao reconhecimento de que o termo só é plenamente aplicável àquele tipo de Estado que, não sendo central, possui, não obstante, densidade material, técnica e cultural suficientemente importantes para posicionar-se no âmbito dos Estados intermediários ou semiperiféricos. E uma das características desse tipo de Estado é a necessária e contínua presença do Estado na economia para defender parte das atividades econômicas em operação dentro de suas fronteiras de pressões depreciadoras, obsoletas (daí a importância do Estado para a inovação) ou excludentes (aqui o Estado entra para alongar a competitividade), entre outras ameaças. Assim, o conjunto das atividades econômicas em tais Estados, embora com mercados mais protegidos da competição mundial que os Estados centrais, ou mesmo os periféricos, permanecem mais suscetíveis aos efeitos dos ciclos econômicos, recorrentemente em ação

dessa curta “primavera” para a formação e atuação das gerações posteriores de jovens diplomatas e analistas da política externa brasileira.

11 Direção não afinada com a hegemônica de modo algum significa confrontação com a potência dominante ou mesmo com estados centrais. Significa que as ações de autonomia se dirigem a realizar objetivos diferentes daqueles rotineiramente esperados pelas regras estabelecidas para aquele tipo de estado (intermediários ou semiperiféricos) do sistema interestatal. Nesse sentido, autonomia frequentemente está dissociada da confrontação pura e simples.

12 Não se pôde estabelecer distinções conceituais significativas entre os prefixos “contra” e “anti”, de “**contra-hegemônico**” e “**anti-hegemônico**”, por exemplo. A diferença mais significativa encontrada foi associar contra-hegemônico à luta contra todo tipo de hegemonia enquanto que anti-hegemônico implica também contestar uma dada hegemonia em favor de outra. Como nenhum caso se aproxima da noção corrente de autonomia, as expressões estão sendo utilizadas como sinônimos, por razões puramente de estilo.

na economia-mundo capitalista, pela intensidade das pressões sobre seu relativamente complexo parque produtivo, pelo tamanho relativamente pequeno de seus mercados e por menor solidez financeira de suas instituições econômicas, além, evidentemente, do peso relativo das atividades/ramos menos competitivos em sua dimensão nacional. A consequência de tal inconstância acaba por afetar, em médio prazo, a estabilidade indispensável do quadro institucional de modo a ameaçar a solidez e maturação de políticas estatais com objetivos autonomistas. Desse modo, as políticas derivadas da autonomia precisam ser suficientemente holísticas (econômicas, políticas e de prestígio) para serem operacionalizadas e continuadas, mesmo em contextos econômicos adversos. Do mesmo modo, tomada isoladamente, referências avaliativas semelhantes também cabem no tratamento das outras dimensões do sistema de estratificação interestatal, como o prestígio e o poder dos Estados nacionais.

A consequência mais imediata e relevante dessa relativa vulnerabilidade sistêmica da política e da economia dos Estados aptos a implementarem direções autonomistas é que estas precisam fundar-se preferencialmente em dois suportes, a meu ver, determinantes para uma bem-sucedida e mais duradoura orientação autônoma das políticas estatais: 1) a formação/consolidação de uma “escola”, uma “cultura” compartilhada para a educação de atores estatais e privados, dirigida para 2) a formação de um quadro técnico-intelectual habilitado para selecionar objetivos, construir, organizar, dirigir e mensurar os esforços adequados para a consecução de fins, inclusive reforçadores de projetos ainda mais capilarizadores de autonomia.¹³ Segue-se que, de acordo com os termos expostos, o Estado afigura-se como entidade essencial para projetos autonomistas.

Do que foi dito, é importante lembrar que a ideia de autonomia pressupõe o reconhecimento da impropriedade da universalização do conceito de soberania. Além disso, também foi lembrada a inadequação do uso irrestrito da ideia de autonomia àqueles Estados não centrais do moderno sistema de Estados. Por fim, conforme comentado, autonomia pressupõe eficiência e eficácia das políticas, ou da parte essencial delas, com respeito a ações externas, ou de repercussão externa, de alguns Es-

13 Para um tratamento histórico da trajetória das práticas autonomistas e da formação de uma cultura da autonomia na política externa brasileira, cf. SARAIVA, 2015.

tados semiperiféricos, ao menos associados a uma reação contra-hegemônica, e com fundamentações não exclusivamente determinadas pela economia. No entanto, autonomia mostra-se especialmente vinculada à existência de uma tradição consolidada em um dado Estado e transmitida às várias gerações de agentes e de agências estatais comprometidas com essa ideia e suficientemente treinadas para bem avaliar as oportunidades abertas no sistema interestatal.

À GUISA DE CONCLUSÃO

Este capítulo teve dois propósitos fortemente interligados. O primeiro foi o de apresentar um panorama descritivo do ambiente acadêmico, à primeira vista favorável a uma boa receptividade das relações internacionais para com a perspectiva do sistema-mundo, especialmente devido às peculiaridades de sua implantação no Brasil nos anos 1970-1980. Resumidamente, pode ser lembrada uma origem mais recente, multidisciplinar, multiprofissional, ideologicamente heterogênea e metodologicamente holística, isto é, sistêmica, desde seu primeiro programa, o da Universidade de Brasília. A surpresa da primazia das relações internacionais e da política internacional sobre suas congêneres das ciências históricas — a sociologia, a história e a economia — advém — supõe-se — especialmente por, de algum modo, compartilharem algumas das características fundamentais daquela perspectiva, fato que, a princípio, deve ter favorecido tal aproximação. Além disso, a trajetória histórica das contribuições teórico-metodológicas brasileiras — e sul-americanas, notadamente argentina — no campo da economia política e da política internacional também priorizaram as contribuições endereçadas especialmente àquele conjunto de países intermediários, segundo demonstram os exemplos dos estudos sobre subimperialismo de Ruy Mauro Marini e das contribuições de Juan Carlos Puig e de Hélio Jaguaribe a respeito da noção de autonomia como substituto mais apropriado do que soberania para os países intermediários. Também aqui temos notória proximidade, dado que a perspectiva do sistema-mundo desenvolve todo um conjunto analítico, ressaltando a dimensão tripartite da estratificação do sistema interestatal, assim como da economia mundo

capitalista, com o terceiro estrato batizado de semiperiferia. Embora alguns encaminhamentos para entender o atraso e a lenta aproximação do paradigma do sistema-mundo aos núcleos de ensino e pesquisa brasileiros tenham sido tentativamente rascunhados, é de se reconhecer que ainda há muito o que avançar nesse campo.

O segundo propósito foi o de chamar a atenção para um reconhecimento que vem se afirmando entre os que estudam a implantação, o desenvolvimento e a consolidação dos programas e das contribuições produzidas pelos núcleos de estudos de relações internacionais no Brasil. Segundo esses estudos, em que pesem o forte crescimento do número dos programas acadêmicos, da expansão das agências e organizações que vêm se interessando pelo tema, da quantidade e da qualidade dos trabalhos produzidos, no Brasil “não se verificou concomitantemente o desenvolvimento de abordagens teóricas originais, como aconteceu em outros países” (LESSA, 2005, p. 179). Autores como Amado Cervo (2003), Lessa (2005) e Vigevani (2014) compartilham essa constatação. Nesse caso, o que se pretendeu enfatizar foi que nem sempre foi assim. Pelo contrário, as décadas de 1950-1970 testemunharam fertilidade incomum em inovações teóricas no campo das ciências sociais, com as contribuições cepalinas e da dependência, referências teórico-metodológicas para boa parte do terceiro mundo naqueles anos. A importância dessas escolas estendeu-se até o início dos anos 1980, como atestam as contribuições de Jaguaribe e Puig sobre autonomia.

Sendo assim, se tomarmos os trabalhos desses autores como referência, o que se deve observar é menos a ausência de teorias originais e mais um refluxo desse tipo de produção, um recuo que precisa ser explicado, como sempre, a partir de fatores externos e internos. Com isso, ao mostrar aos jovens pesquisadores que, em um passado recente, o Brasil era o berço de grupos os mais criativos do mundo no campo das ciências históricas, certamente será possível, a partir das contribuições que forem por aqui produzidas, juntamente com a vanguarda do pensamento crítico mundial, promover a reemergência de movimentos inovadores, quiçá tão ou mais impactantes do que aqueles que um dia encheram de esperança de um mundo melhor gerações de estudantes, pesquisadores e militantes políticos das periferias de todo o mundo.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. **Teerã, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

ANDREASI, D. Entenda a diferença entre eficiência e eficácia de uma vez por todas. **Artigos**, 16 out. 2014. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/cotidiano/entenda-a-diferenca-entre-eficiencia-e-eficacia-de-uma-vez-por-todas/81934/>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

BRUSSI, A. J. E. **Semiperiferia**: uma revisitação. Brasília: Ed. UnB, 2016a.

_____. Não-indiferença: nova comunidade ideológica de consciência do Sul Global? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 20, p. 287-312, 2016b.

CARDOSO, F. H. **As ideias e seu lugar**: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1980. Cadernos CEBRAP n. 33.

CARVALHO, O. de. Olavo de Carvalho sobre J. O. de Meira Penna. **Facebook**, 18 maio 2016. Disponível em: <<https://www.facebook.com/carvalho.olavo/posts/639997189485692?comment...>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, p. 5-11, 2003.

FONSECA JR., G. **Diplomacia e Academia**: um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

HADLER, J. P. T. C. **Dependência e superexploração**: os limites da reflexão de FHC e RMM sobre a problemática do desenvolvimento dependente. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

KRASNER, S. D. **Sovereignty**: organized hypocrisy. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LESSA, A. C. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 169-184, 2005.

MARINI, R. M. Memória. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (Orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

OURIQUES, N. Apresentação. In: MARINI, R. M. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, 2013.

RUIZ, J. B.; SIMONOFF, A. **Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2015.

SARAIVA, José F. S. El concepto de autonomía decisoria en la política exterior brasileña: una creación propia del lugar de Brasil en el mundo. In: RUIZ, J. B.; SIMONOFF, A. (Orgs.). **Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2015.

SIMONOFF, A. Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig. In: RUIZ, J. B.; SIMONOFF, A. (Orgs.). **Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2015. p. 121-140.

VIGEVANI, T.; THOMÁS, L. F.; LEITE, L. B.. As Relações Internacionais no Brasil: notas sobre o início de sua institucionalização. **Inter-Relações**, ano 14, n. 40, p. 5-11, 2 sem. 2014.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI, H. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p.517-552, 2014.

WALLERSTEIN, I. **Impensar a ciência social: os limites dos paradigmas do século XIX**. Aparecida: Ideias e Letras, 2006.

SOBRE OS AUTORES

AGNALDO DOS SANTOS

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (UNESP/Marília). Pesquisador do Grupo de Pesquisa e Estudos da Globalização (GPEG) da Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília (UNESP). Autor dos livros *Juventude metalúrgica e sindicato: ABC paulista* (1999-2001), publicado pela Agbook – Edição do Autor em 2010 e *Entre o cercamento e a dádiva: inovação, cooperação e abordagem aberta em biotecnologia*, publicado pela editora Blücher Acadêmico em 2011.

ALEJANDRO CESAR SIMONOFF

Doctor en Relaciones Internacionales por la UNLP. Profesor adjunto en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP). Profesor titular de Política Exterior Argentina en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UCALP. Profesor en la Maestría y Doctorado de Relaciones Internacionales de la UNLP. Ha dictado cursos como profesor invitado en la Universidad de Viña del Mar (Chile), la Universidad Nacional de Tucumán, la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Estadual Paulista (UNESP, Brasil), y la Universidad de São Paulo (USP, Brasil) en la Especialización en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Santa Fe. También ha sido profesor invitado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación y la Universidad Católica de Santiago de Estero, sede San Salvador de Jujuy. Es coordinador del Centro de Reflexión de Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP e investigador del Instituto de Investigaciones de Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET). Ha publicado numerosos libros, entre los que se encuentran los siguientes: *Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia* (1963-1966) (Grupo Editor Latinoamericano); *Análisis de los lineamientos principales de la política exterior argentina reciente, a través de la cooperación y la agenda de seguridad* (Ediciones IRI), publicado con Javier Surasky y Juan Alberto Rial;

compilador de La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad (EDULP); Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas (Prohistoria). E-mail: asimonoff2000@yahoo.com.ar

ANSELMO OTAVIO

Doutorando e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP/Marília). Pesquisador assistente do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA).

ANTÔNIO JOSÉ ESCOBAR BRUSSI

PhD em Sociologia pela State University of New York – Binghamton. Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Atua nas áreas de Sociologia Política e Estudos de Desenvolvimento, especialmente Estudos de Sistema-mundo, Semiperiferia e Política Brasileira. Publicou recentemente o livro *Semiperiferia: uma revisitação* pela Editora da Universidade de Brasília.

BRUNO THEODORO LUCIANO

Doutorando em Ciência Política e Estudos Internacionais na Universidade de Birmingham, Reino Unido. Foi Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (2014-2015). Bacharel (2011) e mestre (2013) em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Tem experiência na área de Integração Regional, atuando principalmente em temas como União Europeia, América do Sul e Mercosul. Desenvolve pesquisa acerca do papel das eleições diretas nos parlamentos de integração regional da Europa e América Latina, bem como da atuação dessas instituições no âmbito internacional. É membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

DANIEL JATOBÁ

Professor e pesquisador do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Coordenador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NEL/IREL/UnB). Pesquisador vinculado à Rede de Pesquisa sobre Política Externa e Regionalismo (REPRI).

DANIELA CRISTINA COMIN ROCHA

Graduada em Relações Internacionais e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Atualmente é doutoranda em Ciências Sociais na (UNESP/FCLAr) e bolsista Fapesp. Desde 2014 é membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

FIDEL PÉREZ FLORES

Professor e pesquisador do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Membro do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NEL/IREL/UnB). Pesquisador da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

GUSTAVO ROJAS DE CERQUEIRA CÉSAR

Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2005), mestre em Relações e Negociações Internacionais pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) e Universidade de San Andrés, Argentina (2012) — reconhecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); mestre em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade de Barcelona, Espanha (2013). Professor adjunto da Universidade de Belgrano, Argentina e pesquisador associado do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (CADEP). Foi assessor econômico da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, consultor da FLACSO e do IIPE/UNESCO. E-mail: grojascc@gmail.com

HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

HELTON RICARDO OURIQUES

Economista, doutor em Geografia, professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC. Membro do Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo (GPEPSM). Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC. E-mail: helton.ricardo@ufsc.br

HERMES MOREIRA Jr.

Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/PUC/UNICAMP). Realiza estudos nas áreas de Economia Política Internacional; Desenvolvimento Econômico; e Política Externa. Foi pesquisador no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para o Estudo dos Estados Unidos (INEU). Professor adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados e pesquisador da área de Relações Internacionais do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Atua também no curso de Administração Pública da Universidade Aberta do Brasil (UAB/EAD/UFGD). Ocupou os cargos de chefe do Escritório de Assuntos Internacionais, de coordenador da Comissão Própria de Autoavaliação Institucional e de pró-reitor de Assuntos Comunitários e Estudantis da UFGD na gestão 2011-2015.

KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO

Livre-docente pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) e doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2001). Professora adjunta da UNESP e do Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas. Coordena o Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD/UNESP), que integra a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). É bolsista Produtividade – Nível 2 do CNPq e desde 1992 é pesquisadora da Equipe de Relações Internacionais do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

LIS BARRETO

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPOL/UFSCar). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/PUC UNICAMP) e membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). E-mail: lis-barretori@gmail.com

LUÍS ALEXANDRE FUCCILLE

Professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP), é doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Foi presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). É membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA

Livre-docente, professor da UNESP, campus de Marília. Pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (www.igepri.org). Bolsista PQ – Nível 2 do CNPQ. E-mail: oliveira.marcelof@gmail.com

MARCELO PASSINI MARIANO

Professor da UNESP, campus de Franca. Coordenador do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI/UNESP – www.lantri.org) e Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

MÁRCIO AUGUSTO SCHERMA

Cientista político pela UNICAMP. Mestre e doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNICAMP/ UNESP/PUC-SP). Professor adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

MARIANA COSTA GUIMARÃES KLEMIG

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), em 2014, com bolsa de pesquisa pela CAPES. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), em 2009. Possui Graduação em Tecnologia em Comércio Exterior pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), em 2006. Aprovada no exame da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal (2009). Membro do grupo de pesquisa Crítica e Direito internacional (UnB). Áreas de interesse: Direito Internacional Público; Relações Internacionais (docência e pesquisa).

NATALIA NOSCHESI FINGERMANN

Doutora em Administração Pública e Governo (FGV-SP), em 2014, com foco na política externa brasileira na região da África Subsaariana, em especial, em Moçambique. Mestre em Social Development pela University of Sussex, reconhecido pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Bacharel em Relações Internacionais (PUC-SP). Atualmente é pesquisadora e professora do Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Professora do curso de Tecnologia em Gestão de Negócios e Inovação (FATEC-SEBRAE) e pesquisadora Associada do Instituto de Estudos Sociais e Economicos (IESE- Moçambique). Atuou por seis anos como coordena-

nadora, professora e pesquisadora do curso de Relações Internacionais e da Pós-graduação em Projetos Sociais: Gestão e Perspectivas do Centro Universitário (SENAC). Possui ampla experiência na área de Relações Internacionais e Administração Pública, atuando em instituições nacionais e internacionais.

NICOLÁS MARCELO PERRONE

É professor assistente de Direito Internacional na Durham Law School. Seus principais interesses de pesquisa estão no direito econômico internacional, particularmente na lei e política de investimento estrangeiro. Nicolás é membro do Instituto de Direito e Política Global, com sede em Harvard Law School. Foi professor visitante no Colégio Universitário Internacional de Turim, na Universidade de Eastern Piedmont e na Universidade Externado da Colômbia. Trabalhou e/ou prestou consultorias aos governos da Argentina, do Equador e da Colômbia, à OCDE, à UNCTAD, ao Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável e à Fundação Friedrich Ebert (FES). Suas pesquisas foram publicadas em revistas como a *Journal of International Dispute Settlement*, a *Transnational Legal Theory* e a *Journal of World Investment & Trade*. E-mail: nicolas.perrone@gmail.com

PATRICIA FONSECA FERREIRA ARIENTI

Graduada em Economia pela Universidade Candido Mendes (1985), mestre em Latin American Studies – University of London (1989) e doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (2004). Atualmente é professora adjunta do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UFSC) e professora adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina. Tem experiência na área de Economia Política Internacional — com ênfase em Sistema monetário internacional, moeda e poder, fundos soberanos —; Economia Política Brasileira; e BRICS. Membro do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INEU). E-mail: pffarienti@gmail.com

PATRÍCIA MARA CABRAL DE VASCONCELLOS

Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (PUC-SP/UNESP/UNICAMP). Docente do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia (Unir) e pesquisadora da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). E-mail: pmcvasconcellos@gmail.com

RAFAEL AUGUSTO RIBEIRO DE ALMEIDA

Bacharel em Relações Internacionais (UNESP/Franca), pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI-UNESP).

REGIANE NITSCH BRESSAN

Professora da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Especialista em Integração da América Latina: doutora (2012) e mestre (2008) pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Relações Internacionais. Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo. Tem experiência no desenvolvimento de projetos na área de Integração Regional; América Latina; Mercosul; Blocos Econômicos e Teorias de Integração Regional. E-mail: regiane.bressan@unifesp.br

ROBERTO GOULART MENEZES

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Coordenador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (IREL/UnB). Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU).

WALTER ANTONIO DESIDERÁ NETO

Graduado em Relações Internacionais (Universidade de Brasília), em 2007. Especialista em Negócios Internacionais (FAE - Centro Universitário) em 2011, com tema de pesquisa: o regime aduaneiro especial de drawback. Mestre em Política Internacional e Comparada (Universidade de Brasília) em 2014, com temas de pesquisa: Mercosul e cooperação Sul-Sul na política externa brasileira. Atualmente é técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), desde 2010. Tem experiência na área de Relações Internacionais, com ênfase em Integração Regional Sul-Americana e Política Externa Brasileira. Pesquisador da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte).

Este livro foi composto nas tipologias AGaramond LT e Minion Pro, impresso em cartão 250g e papel offset 75g certificados, provenientes de florestas que foram plantadas para este fim, e produzido com respeito às pessoas e ao meio ambiente.

Projeto gráfico, diagramação, impressão e acabamento:
www.ithala.com.br